La *Loi sur l'accès à l'information* et les documents confidentiels du Cabinet

Examen de nouvelles approches

La présente étude a été préparée à l'intention du Commissaire à l'information du Canada par la firme RPG Information Services Inc.

— 1996 —

Commissaire à l'information du Canada
112, rue Kent, 3e étage
Ottawa (Ontario)
K1A 1H3

(613) 995-2410
1-800-267-0441 (sans frais)
Télécopieur (613) 995-1501
http://infoweb.magi.com/~accessca/index.html

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 1996
N° de cat. IP34-7/1996
ISBN 0-662-25031-1

102-06194/

Table des matières

I. Introduction 1

II. Fondements de la protection des documents confidentiels du Cabinet 4

III. Politique et pratiques fédérales 6
1. Contexte et aperçu de la politique relative aux documents confidentiels du Cabinet 6
2. Types de documents 9
i) Mémoires 9
ii) Documents de travail 10
iii) Ordres du jour et procès-verbaux des délibérations du Cabinet 10
iv) Documents faisant état de communications entre ministres 11
v) Documents d'information à l'usage des ministres 11
vi) Avant-projets de loi 12
vii) Documents contenant des informations relatives à des documents confidentiels 12
3. Système actuel des dossiers du Cabinet 13

IV. Autres approches à l'égard des documents confidentiels du Cabinet 15
1. L'Australie 15
2. L'Ontario 17
i) La Commission Williams 17
a. Les comptes rendus de décisions 18
b. Les annexes et les appendices d'information générale 19
c. Les documents d'information et les études préparés à l'intention du Conseil des ministres 20
ii) La *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* de l'Ontario 21
a. Divulgation dans l'intérêt public 23
b. Restriction quant à la délégation 24
3. Fédéral — *Rapport du Comité permanent sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels « Une question à deux volets »* 27
4. La *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* de la Colombie-Britannique [Traduction] 29
Le point de vue du Commissaire à l'information de la Colombie-Britannique sur l'article 12 35
5. La *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* de l'Alberta [Traduction] 36

6. Tableau comparant les dispositions relatives aux documents confidentiels du Cabinet 38

V. Conclusions et recommandations 38
1. Exception ou exclusion 38
2. Exception impérative ou discrétionnaire 39
3. Critère de détermination du préjudice 39
4. Nature du critère objectif 39
5. Définition du Cabinet 40
6. Champ d'application de l'exception 41
7. Séparer en deux domaines la protection relative aux documents confidentiels du Cabinet 42
8. Exceptions à l'exception relative aux documents confidentiels du Cabinet 43
9. Délais 43
10. Données de base et analyses 43
11. Résumés de décisions 45
12. Le Cabinet comme instance d'appel 45
13. Divulgation avec le consentement du Cabinet 46
14. Communication pour raisons d'intérêt public 46
15. Restrictions relatives à l'examen et à l'évaluation des documents confidentiels du Cabinet 48
16. Proposition de disposition d'exception relative aux documents confidentiels du Cabinet 48

Annexe A

La *Loi sur l'accès à l'information* et les documents confidentiels du Cabinet
Examen de nouvelles approches

I. Introduction

La *Loi sur l'accès à l'information* est en vigueur depuis près de quinze ans au Canada afin d'aider à rendre le gouvernement, pour les citoyens, plus transparent, plus facile à comprendre et plus comptable. Elle a établi un « droit de savoir », a fixé des normes relativement aux documents que le gouvernement pouvait ne pas communiquer et a ancré un régime de gouvernement inspiré des principes de Westminster : un régime, indépendant du gouvernement, d'examen des refus d'accès. L'efficacité des droits d'accès dépend toutefois des catégories de documents qui ne sont pas accessibles. La couverture offerte par la *Loi sur l'accès à l'information* présente des lacunes troublantes. En fait, de ce point de vue, la *Loi sur l'accès à l'information* est nettement en retard sur son époque. Le présent rapport examine ce qui constitue sans conteste une grande lacune dans la couverture de la Loi, les documents confidentiels du Cabinet.

Les documents du Cabinet qui existent depuis moins de vingt ans sont généralement exclus du champ d'application de la *Loi sur l'accès à l'information*. Le paragraphe 69(1) dispose que la Loi ne s'applique pas aux documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada, notamment :

a) notes destinées à soumettre des propositions ou recommandations au Conseil;

b) documents de travail destinés à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques à l'examen du Conseil;

c) ordres du jour du Conseil ou procès-verbaux de ses délibérations ou décisions;

d) documents employés en vue ou faisant état de communications ou de discussions entre ministres sur des questions liées à la prise des décisions du gouvernement ou à la formulation de sa politique;

e) documents d'information à l'usage des ministres sur des questions portées ou qu'il est prévu de porter devant le Conseil, ou sur des questions qui font l'objet des communications ou discussions visées à l'alinéa *d*);

f) avant-projets de loi ou projets de règlement;

g) documents contenant des renseignements relatifs à la teneur des documents visés aux alinéas *a*) à *f*).[1]

Dans la Loi, « Conseil » signifie le Conseil privé de la Reine pour le Canada, ses comités, le Cabinet et ses comités. Cette définition s'applique aux comités permanents, aux comités spéciaux et à tout autre comité de ministres, y compris les réunions officieuses entre ministres, à condition que les documents créés concernent la prise de décisions du gouvernement ou la formulation de sa politique.

Le fait que les documents confidentiels du Cabinet soient exclus de la *Loi sur l'accès à l'information* signifie que les droits d'accès prévus par ce texte de loi ne s'appliquent pas à ces types de documents, dont le droit du Commissaire à l'information ou de la Cour fédérale d'examiner les décisions de refuser la communication de ces documents. Si le gouvernement décide qu'un document dont la communication est demandée doit rester secret parce qu'il s'agit d'un document confidentiel du Cabinet, un examen indépendant de cette décision n'est pas possible.

Les seules exceptions à cette règle générale sont les suivantes :

- les documents du Cabinet dont l'existence remonte à plus de vingt ans et qui deviennent assujettis aux dispositions de la Loi (il convient de noter qu'il ne faut pas en conclure qu'il seront communiqués à un requérant si une autre exception s'applique à eux aux termes de la Loi) [alinéa 69(3)*b*)];

- les documents de travail :

  - si les décisions auxquelles ils se rapportent ont été rendues publiques; ou

  - si les décisions n'ont pas été rendues publiques après qu'il se soit écoulé quatre ans depuis qu'elles ont été prises [alinéa 69(3)*b*).]

La décision d'exclure les documents confidentiels du Cabinet du champ d'application de la *Loi sur l'accès à l'information* a été prise *in extremis* (en juin 1982, peu avant la clôture de la session parlementaire) par un gouvernement Trudeau en proie à la nervosité; il cherchait par là à protéger les processus essentiels du Cabinet et d'un gouvernement de régime parlementaire tout en faisant adopter une loi sur l'accès à l'information. Toutefois, la conversion de l'exception impérative visant les documents confidentiels du Cabinet qui avait été initialement rédigée en exclusion pure et simple du champ d'application de la Loi a su attirer les critiques, jetant un certain discrédit sur le projet de loi avant

[1] Afin d'alléger le présent document, nous désignerons les documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada sous l'appellation de documents confidentiels du Cabinet, et le Conseil privé de la Reine pour le Canada, sous toutes ses diverses formes, sous l'appellation de Conseil ou de Cabinet.

même sa proclamation, en juillet 1983.

Surnommée la disposition « Mack » à la fois par l'opposition et par les médias, l'exclusion des documents confidentiels du Cabinet a immédiatement été dénoncée et interprétée comme la preuve que les Libéraux de Trudeau, au pouvoir depuis longtemps et ayant de nombreux secrets à préserver, avaient présenté une loi sur le secret avec l'aspect trompeur de la transparence.

Trois ans après l'entrée en vigueur de la Loi, un comité parlementaire a examiné son fonctionnement. En dépit d'une application prudente de la disposition relative à l'exclusion de la part du Bureau du Conseil privé (BCP), afin de maintenir une interprétation assez limitée de ce qui constituait effectivement un document confidentiel du Cabinet, le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général a entendu plus de témoignages sur la nécessité de modifier cette disposition que sur toute autre question.[2] Le Comité a constaté qu'il existait de nombreuses raisons convaincantes de protéger la « confidentialité du Cabinet », mais il affirma ce qui suit dans son rapport unanime :

> . . . le Comité ne croit pas que le matériel documentaire renfermant des données factuelles à l'usage du Cabinet devrait être automatiquement exclu du champ d'application des deux lois. Mais avant que les notes au Cabinet . . . . puissent être divulgués (sic), il serait essentiel d'en retirer les avis subjectifs en matière de politique . . . (Mais) le matériel factuel devrait généralement être accessible en vertu des deux lois - à moins, évidemment, qu'il soit visé par une règle d'exception.[3]

Le gouvernement Mulroney, qui a répondu au rapport du Comité permanent, n'a pas accepté d'apporter quelque amendement que ce soit afin de mettre fin à l'exclusion des documents confidentiels du Cabinet, en dépit du nombre de mémoires recommandant une réforme, de l'appel unanime en faveur de la réforme de la part des membres du Comité et de l'opinion suivante, émise par John Crosbie, qui était alors ministre de la Justice :

> Par le passé, je crois qu'une trop grande quantité de renseignements ont été protégés par le secret du Cabinet . . . . Bon nombre de renseignement autrefois considérés comme secrets peuvent et devraient être rendus accessibles.[4]

---

[2] Voir Chambre des communes, Canada, *Une question à deux volets : comment améliorer le droit d'accès à l'information tout en renforçant les mesures de protection des renseignements personnels*: Rapport du Comité permanent de la justice et du Solliciteur général sur l'examen de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, (Ottawa, 1986-1987, p. 37).

[3] *Ibid.*

[4] *Ibid.*

En tout état de cause, l'examen parlementaire de la *Loi sur l'accès à l'information* n'a débouché sur aucun amendement. Maintenant, une décennie plus tard, le bruit court que le gouvernement envisage une réforme de cette loi. Il ne fait guère de doute que si cela se produit, de fortes pressions seront exercées pour que soit réformé le traitement des documents confidentiels du Cabinet aux termes de la Loi. Étant donné que l'article 69 ne correspond plus exactement au système des dossiers du Cabinet (nous revenons en détail sur ce point plus bas), le gouvernement devra probablement le modifier. La présente étude conclut que la démarche consistant à exclure les documents confidentiels du Cabinet, laquelle a fait l'objet de critiques en 1982 et, manifestement, n'a pas été suivie dans les décisions prises par les autres entités gouvernementales en 1986-1987, apparaît tout à fait périmée en 1996. La plupart des gouvernements ont choisi d'intégrer dans leurs lois sur l'accès à l'information une exception impérative visant les documents confidentiels du Cabinet, plutôt que de les exclure du champ d'application de leurs lois respectives. Ce choix n'a pas eu de conséquences négatives sur l'efficacité de la prise de décisions collective de ces Cabinets. Les modèles provinciaux seront instructifs quand il s'agira d'envisager la modification, à l'échelon fédéral, de l'article 69. En fait, le présent document vise à examiner l'expérience d'autres gouvernements et administrations afin d'offrir des suggestions éclairées de réforme dans ce domaine.

À cette fin, le présent rapport :

- examine les fondements de la confidentialité des documents du Cabinet;
- passe en revue la politique et les pratiques fédérales en vigueur en ce qui concerne les documents confidentiels du Cabinet;
- compare, en faisant ressortir les différences, certaines évaluations critiques de la définition des documents confidentiels du Cabinet au titre de régimes d'accès à l'information avec les dispositions, les politiques et les pratiques prévues par la législation et en vigueur dans trois provinces, à savoir, l'Ontario, la Colombie-Britannique et l'Alberta, qui disposent de lois modernes sur l'accès à l'information;
- formule certaines suggestions en vue d'une structuration des critères d'exception qui soit à même de protéger comme il convient le régime fédéral de gouvernement au moyen d'un Cabinet tout en faisant relever les documents confidentiels du Cabinet du champ d'application de la *Loi sur l'accès à l'information*.

II. Fondements de la protection des documents confidentiels du Cabinet

La politique fédérale relative aux *Documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada* avance la justification suivante de la protection des documents confidentiels du Cabinet et de leur exclusion du champ d'application

de la *Loi sur l'accès à l'information* :

> Le gouvernement canadien administre par la voie d'un Cabinet. Ainsi, la responsabilité ne repose pas sur une seule personne mais sur l'ensemble des ministres qui font partie du Cabinet. . . . Cette règle protège donc le principe de la responsabilité collective des ministres, car elle permet à ces derniers d'appuyer les décisions du gouvernement quelles que soient leurs opinions personnelles. Elle permet aussi aux ministres de participer à des débats francs qui sont essentiels au fonctionnement efficace de ce genre de régime.[5]

Cette explication ne diffère pas sensiblement de celles qu'on trouve dans d'autres documents où on a examiné les rapports entre la législation sur l'accès à l'information et les documents confidentiels du Cabinet, comme le rapport *Une question à deux volets* et la Commission royale d'enquête de l'Ontario sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée (Commission Williams).[6] Tous décèlent trois justifications de base de la protection des documents confidentiels du Cabinet :

- **La convention de la responsabilité ministérielle collective** : Cette convention exige que chaque membre du Cabinet soit personnellement responsable des politiques gouvernementales. Par voie de conséquence, chacun des ministres devrait, à la table du Cabinet, être libre d'avoir des échanges francs et vigoureux avec ses collègues et bénéficier de la protection de ces expressions d'opinion.

- **Nécessité de recevoir des conseils francs de leur personnel** : Découle de la première justification de la confidentialité du Cabinet la nécessité qu'ont les ministres de recevoir de leur personnel des conseils francs. On estime qu'il est plus probable que cela se produise si les conseils sont fournis de manière confidentielle.

- **La confidentialité de l'ordre du jour du Cabinet** : On estime enfin que l'ordre du jour du Cabinet devrait être confidentiel. Cela permettra au Cabinet de fixer son propre ordre du jour et de tenir des discussions sans avoir à subir de pressions politiques indues. Ce type de confidentialité contribue à ce que les processus décisionnels du Cabinet se déroulent de manière aussi rapide que possible.

Une fois qu'on s'entend généralement quant à la nécessité d'une certaine

---

[5] Secrétariat du Conseil du Trésor, *Loi sur l'accès à l'information : politiques et lignes directrices*, documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada. Ottawa, 1993.

[6] Province de l'Ontario, *Report of the Royal Commission on Freedom of Information and Protection of Privacy*, vol. 2, *Freedom of Information*, p. 285.

confidentialité des documents du Cabinet, le degré de consensus est beaucoup moindre en ce qui concerne les documents qu'il faut protéger. C'est la Commission Williams qui définit le mieux la question qui se pose :

> [Traduction]
>
> S'il est évident qu'il faut préserver la confidentialité des délibérations du Cabinet dans un régime de liberté d'information, la façon dont il faudrait rédiger une exception dans ce domaine est moins évidente. En particulier, le concept même de 'documents du Cabinet' n'est pas parfaitement clair. Si cette expression comprend non seulement les documents qui sont physiquement en possession de membres du Cabinet, mais aussi des documents qu'on prépare en vue d'une éventuelle présentation au Cabinet, la notion de 'documents du Cabinet' s'étend bien au-delà des processus décisionnels du Cabinet et englobe les dossiers des divers ministères et d'autres institutions gouvernementales . . .[7]

La Commission Williams était d'avis qu'il convenait d'adopter une définition plus restrictive des dossiers contenant des documents confidentiels du Cabinet (et, par conséquent, une portée plus limitée pour la confidentialité) aux fins d'une loi sur l'accès à l'information. Nous reviendrons à cette question de la définition des documents confidentiels du Cabinet dans le cadre d'un régime d'accès à l'information après avoir examiné l'application qui est faite de l'exclusion fédérale de ces documents.

III. Politique et pratiques fédérales

1. Contexte et aperçu de la politique relative aux documents confidentiels du Cabinet

On était en train de mettre en place l'approche fédérale à l'égard des documents confidentiels du Cabinet au moment où la Commission Williams achevait ses travaux. L'approche fédérale différait très nettement des recommandations faites en Ontario. Le projet de loi C-15, première version fédérale d'une loi sur l'accès à l'information, rédigée pendant le bref gouvernement Clark, avait intégré une exception impérative visant les documents confidentiels du Cabinet, laquelle autorisait la communication de documents contenant des informations de base, des analyses de problèmes ou des options stratégiques présentés ou préparés à des fins de présentation par un ministre au Conseil pour examen après que le Cabinet eut pris une décision relativement à une question donnée si aucune autre exception ne s'appliquait. Les rédacteurs fédéraux n'allaient pas se montrer plus conciliants à l'avenir.

La version du Parti libéral de Pierre Trudeau de la *Loi sur l'accès à l'information*,

---

[7] *Ibid.*

qui a pris forme dans le projet de loi C-45, a éliminé cette disposition et établi une large exception fondée sur une catégorie. Elle ne prévoyait pas de critère de détermination du préjudice, mais plutôt une exception visant toute information répondant à la définition d'un document confidentiel du Cabinet. Le projet de loi contenait une liste de documents qui auraient statut de documents confidentiels ou contiendraient des documents confidentiels :

- mémoires au Conseil;
- documents de travail présentant des explications de base, des analyses ou des options stratégiques au Conseil;
- ordres du jours et procès-verbaux des délibérations ou décisions du Conseil;
- communications et discussions entre ministres liées à la prise des décisions du gouvernement ou à la formulation de sa politique;
- documents d'information à l'usage des ministres sur des questions portées ou qu'il est prévu de porter devant le Conseil, ou sur des questions qui font l'objet des communications ou discussions visées ci-dessus;
- avant-projets de loi;
- documents contenant des renseignements relatifs à tout document mentionné ci-dessus.

La seule exception tenait à ce que ces documents cessaient d'être traités comme des documents confidentiels du Cabinet après plus de 20 ans d'existence. De vives critiques pendant les audiences du Comité permanent de la justice et du Solliciteur général sur le projet de loi C-45 conduisirent à l'adoption d'un amendement gouvernemental portant sur les documents de travail, les membres du Comité estimant qu'on pouvait les soustraire de la catégorie des documents confidentiels du Cabinet après que les décisions les concernant eussent été rendues publiques ou qu'un laps de temps suffisant se fut écoulé. L'amendement qui en est résulté se retrouve à l'alinéa 69(3)*b*), qui dispose que l'exclusion actuelle ne s'applique pas aux :

> . . . documents de travail visés à l'alinéa (1)*b*)
>
> (i) dans les cas où les décisions auxquelles ils se rapportent ont été rendues publiques; ou
>
> (ii) à défaut de publicité, ont été rendues quatre ans auparavant.[8]

[8] Canada, *Lois, Loi sur l'accès à l'information*, c. 111, 29-30-31 Elizabeth II.

Tout cela n'a servi à rien, toutefois, comme nous l'avons indiqué plus haut. En effet, le gouvernement Trudeau a pris peur et a décidé que l'exclusion des documents confidentiels du Cabinet constituait le prix que le Parlement devait payer pour obtenir l'adoption du reste de la *Loi sur l'accès à l'information*, en juin 1982.

L'administration des documents confidentiels du Cabinet dans le contexte de la *Loi sur l'accès à l'information* se fait en vertu d'une politique établie par le Bureau du Conseil privé et émise en même temps que d'autres politiques en matière d'AIPRP par le Secrétariat du Conseil du Trésor. Cette politique indique très clairement que ni les droits d'accès ni les procédures d'examen de la *Loi sur l'accès à l'information* ne s'appliquent aux documents confidentiels du Cabinet. Elle établit ensuite la nécessité, du point de vue des politiques, et non de la loi, que les institutions gouvernementales répondent aux demandes provenant de particuliers qui peuvent porter sur des documents du Cabinet et elle définit un mécanisme, placé sous la coordination du BCP, en vue de l'examen des documents afin de déterminer si la totalité ou une partie d'un document contient des documents confidentiels du Cabinet.

Chaque fois qu'on arrive à la conclusion que la totalité ou une partie d'un document contient des documents confidentiels du Cabinet, on refuse l'accès à l'information à un particulier en invoquant le fait que le document est exclu aux termes de l'article 69 de la Loi. Bien que le demandeur mécontent puisse porter plainte auprès du Commissaire à l'information, ce droit n'a guère de substance. Le Commissaire à l'information ne peut pas examiner le document exclu (comme cela lui est possible dans le cas des documents frappés d'une exception). Pour lui, la seule façon de voir s'il s'agit d'une utilisation abusive des exclusions concernant les documents confidentiels du Cabinet consiste à demander au greffier du Conseil privé un certificat attestant que le document ou telle ou telle partie de celui-ci est officiellement considéré comme un document confidentiel du Cabinet. Cette procédure a été établie par la première Commissaire à l'information, M^{me} Inger Hansen, en vertu du paragraphe 36.3(1) de la *Loi sur la preuve au Canada*. L'émission de certificats de cette nature est similaire aux pratiques australiennes aux termes de la *Freedom of Information Act* de ce pays, qui permet à un ministre ou à un secrétaire d'un ministère de délivrer un certificat attestant que certains documents satisfont à des critères d'exception particuliers. Il faut souligner, toutefois, qu'en Australie, ces certificats sont assujettis à l'examen d'une personnalité indépendante.

La politique sur les documents confidentiels du Cabinet fédéral souligne qu'à l'exception de deux cas, un ministre ou une institution gouvernementale ne possèdent pas le pouvoir discrétionnaire de communiquer à la population un document confidentiel. Le pouvoir de communiquer un document de cette nature n'appartient qu'au Cabinet ou au Premier ministre. Lorsque le dossier contient des documents confidentiels de gouvernements antérieurs, l'accès est régi par les Premiers ministres et les ministres antérieurs. Les deux exceptions permettant à des ministres d'autoriser la communication de documents sont :

- les documents font état de communications ou de discussions entre ministres sur des questions liées à la prise des décisions du gouvernement ou à la formulation de sa politique [(69(1)*d*)] ou ont été employés à cette fin, ou

- il s'agit de documents d'information ayant trait à ce qui est visé ci-dessus [alinéa 69(1)e).]

Dans les faits, toutefois, cela ne se fait que rarement et, le cas échéant, en coopération étroite avec le BCP.

La politique établit également le principe de la divisibilité des renseignements contenus dans les documents décrits à l'alinéa 69(1)*g*) de la Loi qui contiennent des renseignements sur la teneur de documents confidentiels du Cabinet. Si on peut raisonnablement supprimer le renvoi à un document confidentiel du document où il figure, la politique permet de le faire afin que le reste du document devienne assujetti à la Loi.

2. Types de documents

Dans l'ensemble, la politique relative aux documents confidentiels du Cabinet concerne la définition des documents qui sont admissibles à faire partie de la catégorie de documents désignés sous le nom de documents confidentiels du Cabinet.

Le paragraphe 69(1) de la *Loi sur l'accès à l'information* prévoit une protection générale des documents confidentiels du Cabinet (qui n'est pas définie) et les sept exemples qui y figurent ne limitent pas le caractère général de la catégorie. Ainsi, d'autres types de documents peuvent très bien être admissibles au statut de documents confidentiels du Cabinet. La politique établit ce fait, puis décrit plus en détail les documents que l'on considère généralement comme étant des documents confidentiels du Cabinet. Il en existe sept types fondamentaux :

i) Mémoires

L'alinéa (69)(1)*a*) fait état de notes destinées à soumettre des propositions ou des recommandations au Cabinet. Cette catégorie de documents comprend des mémoires au Cabinet et des présentations au Conseil du Trésor. Ils portent généralement la signature du ministre recommandant la mesure proposée, mais ils peuvent également être signés par le secrétaire du Cabinet ou le secrétaire d'un comité du Cabinet et demeurer admissibles à cette catégorie de documents. Tout document destiné à soumettre des propositions ou recommandations au Cabinet peut faire partie de la catégorie de documents appelés documents confidentiels du Cabinet.

Cette catégorie s'étend aux ébauches, de la première à la dernière, des mémoires et des présentations. Même les documents rédigés aux fins de la présentation de propositions et de recommandations au Cabinet, mais qui, dans les faits, n'ont jamais été soumis au Cabinet, demeurent des documents confidentiels du Cabinet.

Après avoir inclus de manière large les mémoires, les présentations et les autres documents similaires qui sont considérés comme des documents confidentiels du Cabinet, la politique limite l'exclusion des pièces jointes à ces documents. On peut y lire ce qui suit :

> Les documents annexés à un mémoire présenté au Cabinet ne constituent pas forcément des documents confidentiels. Il faut les examiner indépendamment du fait qu'ils sont annexés au mémoire. Si le document n'a pas été préparé dans le but de présenter des propositions ou des recommandations au Cabinet, il ne constitue pas en soi un document confidentiel. Par exemple, un mémoire présenté au Conseil privé peut comporter, en annexe, des coupures de presse, des tableaux statistiques et des rapports à l'usage d'un ministère. Ces documents n'étaient pas à l'origine des documents confidentiels et ils ne le deviennent pas simplement parce qu'ils ont été annexés à un mémoire et qu'ils sont de ce fait présentés au Cabinet ou à des ministres aux fins des délibérations du Cabinet.[9]

Une fois de plus, la politique se fonde sur le but dans lequel on a préparé les pièces jointes. Si le but ne consiste pas à soumettre des propositions ou recommandations au Cabinet, et s'il n'est pas évident qu'on s'est servi de ces documents dans les délibérations du Cabinet, ils ne sont pas admissibles à la catégorie de documents confidentiels du Cabinet. Par ailleurs, la section du contexte ou de l'analyse d'un mémoire au Cabinet, en vertu de la politique, constitue bel et bien un document confidentiel du Cabinet.

ii) Documents de travail

L'alinéa 69(1)*b*) fait état de documents de travail. Ce type de document ne fait pas souvent partie des dossiers du Cabinet de nos jours. On s'en servait par le passé pour présenter des problèmes, des analyses ou des options stratégiques au Cabinet à des fins d'examen en vue de la prise de décisions.

Si les documents de travail contiennent des recommandations ou des propositions, ils pourraient être considérés comme étant des documents du même type que ceux qui sont visés à l'alinéa 69(1)*a*). Dans le cas de ceux qui sont demeurés de véritables documents de travail, les règles énoncées à l'alinéa

---

[9] Secrétariat du Conseil du Trésor, *Loi sur l'accès à l'information : politiques et lignes directrices*, documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada.

69(3)*b*) s'appliquent. On ne les considère plus comme étant des documents confidentiels après que la décision à laquelle ils se rapportent eut été rendue publique ou que quatre années se furent écoulées.

Le document de travail semble avoir été abandonné, dans une large mesure, dans le système des dossiers du Cabinet, en faveur des sections « Analyse » et « Contexte » des mémoires au Cabinet. On a agi de la sorte, principalement, afin de rationaliser le processus décisionnel du Cabinet, mais il se peut qu'à titre d'objectif secondaire, on ait voulu empêcher que ces types de documents deviennent accessibles en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

iii) Ordres du jour et procès-verbaux des délibérations du Cabinet

L'alinéa 69(1)c) fait mention des ordres du jour du Cabinet et des procès-verbaux consignant les délibérations ou décisions du Cabinet. Les types de documents admissibles à cette catégorie, en l'occurrence, sont les ordres du jour des réunions du Cabinet et de ses comités, les procès-verbaux de toute réunion du Cabinet et les procès-verbaux des décisions prises au cours de ces réunions (p. ex., les lettres de décision du Conseil du Trésor). Bénéficient du même statut les ébauches de ces documents et toute note prise par des responsables au cours de réunions du Cabinet ou de comités du Cabinet.

Cette catégorie de document est assortie d'une précision importante. La politique fait une distinction entre le compte rendu officiel de la décision, qui est un document confidentiel du Cabinet, et le sommaire ou la substance de la décision du Cabinet, qui est souvent rendu public. La politique formule cette distinction comme suit :

> Le compte rendu officiel de la décision est toujours un document confidentiel exclu du champ d'application de la Loi. La substance de la décision rendue par le Cabinet peut être divulguée au public par le Cabinet ou un ministre ayant obtenu l'approbation du Cabinet.[10]

On trouve un exemple courant de cette procédure lorsque le Conseil du Trésor émet une circulaire ou un ajout à un manuel de politique qui comprend la substance d'une décision des ministres. Lorsqu'un document de travail est lié à la décision, il cesse d'être un document confidentiel du Cabinet et devient assujetti aux dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information*, conformément au sous-alinéa 69(3)*b*)(*i*).

iv) Documents faisant état de communications entre ministres

L'alinéa 69(1)*d*) porte sur les documents employés ou faisant état de

---

[10] *Ibid.*

communications entre des ministres sur des questions liées à la prise des décisions du gouvernement ou à la formulation de sa politique. Ces documents prennent fréquemment la forme de lettres entre ministres dans lesquelles ils énoncent une opinion ou une décision, et des notes prises au cours de réunions entre ministres. Le « but » constitue, dans ce cas également, l'élément important. Il faut que l'information soit liée à la prise de décisions du gouvernement ou à la formulation de sa politique. En guise d'exemple, une lettre entre ministres abordant la politique en vigueur du gouvernement ne devrait pas être admissible au statut de document confidentiel du Cabinet en vertu de cette disposition.

v) Documents d'information à l'usage des ministres

L'alinéa 69(1)e) renvoie aux documents d'information à l'usage des ministres sur des questions portées ou qu'il est prévu de porter devant le Cabinet. Il s'applique également aux documents d'information sur des questions qui font l'objet de communications ou de discussions entre ministres relativement à la prise des décisions du gouvernement ou à la formulation de sa politique.

Élément distinctif dans ce contexte, le document doit avoir pour but d'informer un ministre à propos de questions portées devant le Cabinet ou être destiné à servir au cours de discussions avec d'autres ministres. Si le document contient des recommandations d'ordre stratégique qui ont été rédigées indépendamment du processus du Cabinet, les documents ne sont pas admissibles au statut de documents confidentiels du Cabinet, même si ces recommandations ou des conseils peuvent également se trouver dans un document qui peut être considéré comme un document confidentiel.

La politique donne l'exemple suivant :

> . . . un cas où le compte rendu officiels d'une décision amène des fonctionnaires à formuler des recommandations de principe sur un sujet particulier à l'intention de leur ministre. Ces fonctionnaires tiennent des réunions pour lesquelles des ordres du jour et des procès-verbaux sont rédigés, et des rapports sont préparés en vue des discussions ultérieures sur le même sujet. Bien que le but final des réunions et des rapports soit la formulation des recommandations de principe à l'intention du ministre qui les présentera au Cabinet, les documents eux-mêmes ne sont pas des documents confidentiels. Ils ont été préparés pour les fonctionnaires en vue de l'élaboration des recommandations, et non à l'intention du ministre. (Le soulignement est de nous.)[11]

vi) Avant-projets de loi

[11] *Ibid.*

L'alinéa 69(1)*f*) vise les avant-projets de loi, indépendamment du fait que ces textes aient déjà été déposés en Chambre ou au Sénat, ou même que le Cabinet en ait pris connaissance. Dans tous les cas, on considère que les avant-projets de loi constituent un document confidentiel du Cabinet. Cette décision continue de s'appliquer même après que la version finale du texte eut été déposée en Chambre ou au Sénat, et même après que la version finale eut été votée et proclamée.

vii) Documents contenant des informations relatives à des documents confidentiels

L'alinéa 69(1)*g*) vise des documents qui contiennent des renseignements relatifs à la teneur de toutes les autres catégories de documents contenant des éléments confidentiels. Il s'agit là d'une large disposition que la politique limite en indiquant que cette disposition ne vise pas les documents qui contiennent simplement des renseignements qui figurent aussi dans les documents évoqués plus haut. Afin d'être considérés comme document confidentiel, le document doit lier l'information aux processus collectifs de prise de décisions et de formulation de politiques de la part des ministres. En guise d'exemple, la politique dispose que :

> . . . si un document fait mention de données statistiques qui figurent aussi dans un mémoire présenté au Cabinet, le premier document n'est pas pour autant un document confidentiel. Cependant, si ce même document indique que les statistiques figurent dans un mémoire présenté au Cabinet, il constitue alors un document confidentiel.[12]

Même si la limitation de la nature des documents visés par cette disposition est importante, elle demande beaucoup de travail quand il s'agit de prélever dans les documents les parties non communicables. Les exemples les plus courants de renseignements confidentiels qui figurent dans d'autres documents sont les renvois à des comptes rendus de décisions et à des numéros de décisions du Conseil du Trésor. S'il est nécessaire de supprimer des documents les informations descriptives au sujet des délibérations ou de la prise de décisions du Cabinet, on peut continuer de s'interroger sur l'utilité de supprimer des numéros renvoyant à des comptes rendus de décision ou d'approbation par le Conseil du Trésor, si ce n'est qu'ils appartiennent à cette vaste catégorie de documents.

Nous reviendrons plus loin à l'examen de la nature des documents qui devraient être visés par une disposition relative aux documents confidentiels du Cabinet.

---

[12] *Ibid.*

3. Système actuel des dossiers du Cabinet

Comme nous l'avons signalé plus haut, le système des dossiers du Cabinet n'est pas complètement identique aux types de documents décrits à l'article 69 de la *Loi sur l'accès à l'information*. Cela est déconcertant lorsque des critères d'exception ou, en l'occurrence, d'exclusion, se fondent sur des types bien précis de documents au lieu de viser à protéger un intérêt particulier.

La plus importance divergence concerne les « documents de travail ». Le système des dossiers du Cabinet ne prévoit pas de documents de travail. De nos jours, un mémoire au Cabinet est davantage rationalisé et complet. Sa structure, de manière générale, se présente comme suit :

- un ensemble de recommandations ministérielles. Elles sont relativement brèves (de 1 à 3 pages) et comprennent une description de la question, une justification et des recommandations;
- une section consacrée aux problèmes et aux stratégies liés à la question, section qui explique les motifs ayant incité à recommander une option donnée;
- une section sur les considérations politiques;
- une section sur les considérations ministérielles, qui aborde les questions soulevées par d'autres ministères au cours de consultations portant sur le mémoire qui se tiennent à l'échelle des fonctionnaires;
- une section consacrée aux questions relatives aux communications ainsi qu'à une stratégie ou à un plan visant à y répondre;
- un contexte et des analyses des questions en cause et l'examen d'options en vue d'une réforme;
- des annexes et appendices donnant plus de détails sur des questions particulières.[13]

La section « Analyse et Contexte » remplace, dans une large mesure, l'ancien processus des documents de travail. Le décret du 1er janvier 1986, qui permet au Vérificateur général d'avoir accès aux sections Analyse et Contexte d'un mémoire au Cabinet après qu'une décision eut été prise, témoigne de l'utilité de cette section quand il s'agit de faire la lumière sur l'ensemble des options stratégiques qui s'offrent aux ministres dans le cadre de leur processus décisionnel collectif. Le gouvernement Mulroney a instauré cette procédure en guise de solution de compromis devant les poursuites intentées par le Vérificateur général pour obtenir accès aux documents du Cabinet du

[13] Canada, Bureau du Conseil privé, *Le système de dossiers du Cabinet*.

gouvernement Trudeau portant sur les acquisitions faites par Petro-Canada afin de pouvoir juger si ces transactions reposaient sur des fondements sains. À la suite d'un compromis, le Vérificateur général peut maintenant avoir accès à toute section Analyse ou Contexte d'un mémoire au Cabinet ou d'une présentation au Conseil du Trésor qu'il juge nécessaire afin de pouvoir vérifier efficacement les résultats de la décision ou indiquer au Parlement si le gouvernement a obtenu un rendement optimal en contrepartie de l'argent dépensé aux termes de la décision en cause.

Il convient de faire remarquer que le BCP contrôle le système des dossiers du Cabinet et que le Secrétariat du Conseil du Trésor fait de même en ce qui concerne les présentations à ce ministère. Dans le cas du BCP, on utilise un système de papiers de couleur; on ne permet aucune photocopie de dossiers du Cabinet et ceux-ci doivent être restitués au BCP après la tenue d'une réunion ou d'une discussion donnée. Les dossiers du Cabinet portent la mention « Secret », tandis que la plupart des présentations au Conseil du Trésor sont assorties de la cote « Protégé ».

L'autre grande anomalie que présente la disposition de l'article 69 tient au fait qu'elle ne prévoit pas qu'on n'ait consulté le public ou des groupes d'intérêt spécial au sujet des diverses options qui s'offrent au gouvernement avant que le Cabinet ou un de ses comités ne prenne collectivement une décision. Cette observation vaut tout particulièrement dans le cas des avant-projets de loi et des règlements. À l'heure actuelle, la politique ne définit pas de processus de traitement des demandes relatives aux documents confidentiels du Cabinet qui ont peut-être fait l'objet d'un certain type de consultations publiques. Cela entraîne des cas d'inégalité d'accès, où certaines parties ont obtenu le document pendant les consultations et d'autres dont la demande de communication en vertu de la *Loi* a été rejetée.

IV. Autres approches à l'égard des documents confidentiels du Cabinet

1. L'Australie

L'Australie est la seule démocratie parlementaire qui s'apprêtait activement à adopter une loi sur l'accès à l'information au même moment que le Canada. Les deux pays s'inquiétaient des répercussions d'une loi de ce type sur le processus décisionnel au sein du Cabinet. Le Canada a finalement choisi de les exclure du droit d'accès. L'Australie a adopté une approche différente, quoique encore conservatrice, pour la protection des documents du Cabinet, mais elle les a assujettis à sa *Freedom of Information Act* [Loi sur l'accès à l'information].

Il importe de faire remarquer d'emblée, toutefois, que même si la tradition de Westminster de la solidarité du Cabinet fait partie intégrante de la théorie politique australienne, elle est peut-être moins forte qu'au Canada. En Australie, les membres du Cabinet font le serment de garder le secret et les décisions, au sein du Cabinet, se prennent par consensus, et non par vote, ce qui évite ainsi

des divisions. Toutefois, les ministres ont souvent cité des documents du Cabinet relevant de gouvernements antérieurs et il peut se produire des fuites à profusion à partir de la salle de réunion du Cabinet. Il semble donc qu'un système plus libre que la rigoureuse solidarité ministérielle soit la règle en Australie.

Le paragraphe 34(1) de la *Freedom of Information Act* de l'Australie dispose que chacun des documents suivants fait l'objet d'une exception :

- un document rédigé à des fins de présentation au Cabinet qu'un Ministre a proposé ou se propose de présenter au Cabinet;
- un document officiel du Cabinet;
- une copie ou un extrait d'un document visé ci-dessus;
- un document dont la discussion comporterait la divulgation de toute délibération ou décision du Cabinet, à l'exception d'un document par lequel on a officiellement communiqué une décision du Cabinet.[14]

Tout comme l'approche retenue par le gouvernement fédéral canadien, il s'agit ici d'une large exception fondée sur une catégorie visant des types précis de documents du Cabinet. On ne prévoit pas de critère de préjudice. Une fois qu'on a jugé qu'un document fait partie de la catégorie décrite, il fait l'objet d'une exception.

Le paragraphe 34(2) stipule qu'un certificat signé par le secrétaire du ministère du Premier ministre et du Cabinet attestant qu'un document appartient à la catégorie visée au paragraphe 34(1) établit de manière probante qu'il s'agit bel et bien d'un document de ce type. Toutefois, on peut contester qu'il existe des motifs raisonnables de soutenir qu'un document fait l'objet d'une exception en s'adressant au Administrative Appeals Tribunal [Tribunal des appels administratifs], qui est le mécanisme d'appel prévu par la Loi.

De plus, le paragraphe 34(3) dispose que dans le cas où un document fait l'objet d'une exception parce qu'une portion donnée de ce document contient des éléments divulgant des délibérations au sein du Cabinet ou une décision de la part de ce dernier, le certificat émis au sujet de ce document doit indiquer de quelle partie il s'agit. Cette disposition a pour effet d'empêcher que l'ensemble du document ne fasse l'objet d'une exception aux termes du paragraphe 34(1). Si, toutefois, il est possible de supprimer les renvois au Cabinet, il faut donner accès à une copie du document contenant le reste des renseignements, à moins que ceux-ci ne fassent eux-mêmes l'objet d'une exception en vertu d'une autre disposition de la Loi.

Le terme « Cabinet » s'entend de tous ses comités et il existe des dispositions

[14] Voir Commonwealth de l'Australie, *Freedom of Information Act*, paragraphe 34(1).

similaires pour les certificats relatifs aux documents du Conseil exécutif (article 35).

La loi australienne intègre également à son exception relative aux documents de travail internes certaines catégories de documents dont la communication serait contraire à l'intérêt public (article 36). Figurent parmi ces catégories :

- les communications entre ministres;
- les communications entre les ministres et leurs conseillers ministériels et autres, dont les documents d'information à l'usage des ministres relativement à des présentations au Cabinet;
- les ébauches de présentation au Cabinet.

Un processus similaire d'émission de certificats est en vigueur dans les cas où un ministre a la conviction que la communication de la totalité ou d'une partie d'un document visé par l'alinéa 36(1)*a*) serait contraire à l'intérêt public. Le certificat établit sans équivoque que la totalité ou une partie d'un document fait l'objet d'une exception tant et aussi longtemps que le certificat demeure en vigueur. Toutefois, on peut contester qu'il existe des motifs raisonnables de soutenir que la communication de la totalité ou d'une partie d'un document serait contraire à l'intérêt du public en s'adressant à l'*Administrative Appeals Tribunal* pour qu'il rende une décision.

Il est important de noter que les documents de travail internes ne font pas automatiquement l'objet d'une exception aux termes de l'article 36. Afin de justifier son refus de communiquer un document, l'organisme concerné doit également établir qu'il serait contraire à l'intérêt du public de communiquer un document, et motiver son souci de l'intérêt du public. Il est reconnu dans l'article que, dans le cadre de la vaste gamme de documents définis comme étant des documents de travail internes, il y en a un bon nombre que l'on peut communiquer sans porter atteinte à l'intérêt du public. Cela vaut tout particulièrement pour les informations de base à caractère factuel ou pour des documents contenant des renseignements qui ont déjà été rendus publics.

Le ministre ou la personne à laquelle il aura délégué son pouvoir doit préciser la nature de l'intérêt du public qui motive le refus de communiquer le document.

Résumé

Voici donc les points saillants du régime australien de protection des documents confidentiels du Cabinet :

- exception large, impérative visant les documents rédigés aux fins d'une présentation au Cabinet ou au Conseil exécutif;

- égalité de protection des procès-verbaux officiels du Cabinet ainsi que des délibérations et du processus décisionnel du Cabinet;

- attribution d'un certain pouvoir discrétionnaire à des ministres et à des ministères de déterminer s'il convient ou non de communiquer des ébauches de présentations au Cabinet et des documents d'information à l'usage des ministres au sein du Cabinet;

- recours à un système de certificats afin d'établir si la totalité ou une partie d'un document peut faire l'objet d'une exception en qualité de document du Cabinet ou de document de travail interne qui contient des renseignements au sujet de décisions et de délibérations du Cabinet, ou s'il s'agit d'une ébauche de présentation au Cabinet;

- examen indépendant des fondements de la décision d'un certificat accordant une exception au document, en tout ou en partie.

2. L'Ontario

i) La Commission Williams

La Commission royale sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée de l'Ontario a mené, à ce jour, l'examen le plus approfondi au Canada de ce genre de loi. Elle a soumis son rapport au moment de la rédaction et de la mise en place de la loi fédérale sur l'accès à l'information. La Commission a envisagé divers sujets de manière sensiblement différente du modèle fédéral. La position qui a eu la plus grande portée est peut-être sa décision de recommander la création d'une commission d'accès à l'information et de protection de la vie privée qui pourrait rendre des décisions exécutoires en cas d'appel aux termes de la Loi (sur le modèle québécois), plutôt que l'institution d'un *ombudsman* de l'information avec un droit d'appel aux tribunaux, comme l'envisageait le gouvernement fédéral. Toutefois, la manière dont la Commission Williams a traité des documents du Conseil des ministres diffère également de façon marquée de la pratique fédérale.

D'abord, comme nous l'avons indiqué précédemment, la Commission a affirmé sa conviction selon laquelle la notion de responsabilité ministérielle collective demeure un élément essentiel du concept de gouvernement parlementaire du type de Westminster. En examinant la question, la Commission a supposé que les documents du Conseil des ministres devraient faire partie de tout projet de loi sur l'accès à l'information, mais qu'il était également essentiel de préserver la confidentialité des délibérations du Conseil des ministres. La Commission a ensuite défini assez étroitement les documents qui devaient être protégés dans le but de préserver la confidentialité du processus décisionnel du Conseil des ministres. À son avis (traduction) :

> . . . il est utile de supposer, à des fins de définition, que les

> documents du Conseil des ministres comprennent uniquement les documents qui ont été soit produits ou reçus par les membres du Conseil des ministres et les fonctionnaires dans le cadre de leur participation aux processus décisionnels. Ainsi décrits, les documents du Conseil des ministres comprendraient les ordres du jour, les comptes rendus officiels ou officieux des réunions des comités du Conseil des ministres ou du Conseil dans son entier, les dossiers des décisions, les projets de loi, les mémoires au Conseil des ministres et la documentation à l'appui, les mémoires adressés aux ministres ou venant d'eux qui ont trait aux questions portées à l'attention du Conseil des ministres, les mémoires préparés par les fonctionnaires du Conseil des ministres dans le but de donner des conseils au Conseil des ministres, ainsi que les documents préparés à l'intention des ministres afin de leur permettre de participer efficacement aux discussions du Conseil des ministres.[15]

De cette manière, la Commission cherchait à limiter son champ d'observation des documents du Conseil des ministres aux documents dont la divulgation révélerait l'objet des délibérations du Conseil des ministres.

Le rapport de la Commission poursuit en tentant de circonscrire ces catégories sur trois fronts :

a. Les comptes rendus de décisions

La Commission se penche sur l'affirmation, qui a été faite dans des ébauches de projets de loi sur l'accès à l'information en Australie, selon laquelle une fois qu'une décision a été prise, il serait dans l'intérêt public que l'on donne immédiatement accès au dossier relatif à la décision. Or la Commission n'est pas convaincue qu'il s'agissait de la bonne façon de voir les choses. Elle a constaté l'existence de nombreuses situations dans lesquelles le Conseil des ministres pourrait avoir des raisons bien fondées de reporter à plus tard l'annonce publique d'une décision. Parmi les raisons qui peuvent justifier ce report, il peut y avoir la nécessité :

- de tenir compte des besoins d'un autre gouvernement dans ses plans et ses mesures;
- de protéger des personnes jusqu'à ce qu'elles aient pris des dispositions ou jusqu'à ce que certains événements soient survenus;
- de planifier en vue de certaines situations d'urgence ou de mettre à exécution des plans d'intervention d'urgence avant une annonce publique;

[15] Commission Williams, vol. 2, p. 285.

- de respecter le droit du Parlement d'annoncer des événements importants dans ce cénacle.

Telles sont les raisons pour lesquelles la Commission a rejeté l'idée de la communication des décisions du Conseil des ministres immédiatement après qu'elles aient été prises.

b. Les annexes et les appendices d'information générale

Aux yeux de la Commission, il ne faisait aucun doute que les documents d'information générale annexés aux mémoires au Conseil des ministres qui ont été produits à l'usage ministériel et qui sont joints à un mémoire à des fins d'information devraient être rendus publics couramment. La Commission a constaté que la communication de ce genre de documents était un trait caractéristique de toutes les mesures législatives existantes ou proposées concernant l'accès à l'information. Elle cite le projet de loi fédéral australien à ce sujet, lequel prévoit (traduction) « l'accessibilité de documents de ce genre, puisqu'il stipule que l'exception générale touchant les dossiers du Cabinet ne s'applique pas à un document simplement en vertu du fait qu'il a été soumis à l'attention du Cabinet « s'il n'était pas destiné au départ à lui être présenté ».[16]

La Commission était d'avis que les ministères pourraient communiquer ce genre de document sur demande, pourvu que rien n'indique qu'il avait été annexé à un document du Conseil des ministres, d'une part, et qu'il n'y ait pas d'autre exception qui s'y applique, d'autre part. La Commission ne croyait cependant pas que le bureau du Conseil des ministres compétent en la matière devrait être tenu de divulguer les documents de ce genre avant que le Conseil des ministres n'ait délibéré à leur sujet.

[16] *Ibid*, p. 286.

c. Les documents d'information et les études préparés à l'intention du Conseil des ministres

La Commission est encline à adopter la position prise par les rédacteurs du projet de loi fédéral original en matière d'accès à l'information, le projet de loi C-15. Elle ne voit pas le mérite de communiquer les documents d'information et les études avant que le Conseil des ministres ne soit parvenu à prendre une décision. De l'avis de la Commission, si on le faisait, on créerait (traduction) « une pression indésirable sur le Conseil des ministres pour qu'il réagisse publiquement sans tarder à des demandes relatives à des documents de ce genre, même si ceux-ci n'avaient pas encore été portés à l'attention des membres du Conseil[17] ». La Commission estime cependant que la raison de différer la communication perd de son poids après que le Conseil des ministres eut pris une décision sur un sujet donné. La Commission se prononce donc en faveur du libellé du projet de loi C-15 dans lequel les documents du Cabinet font l'objet d'une exception. La Commission écrit ainsi que l'exception s'applique aux (traduction) « documents contenant des renseignements généraux, des analyses de problèmes ou des choix de politiques présentés ou préparés en vue d'être présentés au Conseil par un ministre de la Couronne pour que le Conseil les examine dans l'élaboration des décisions », mais seulement « avant que ces décisions ne soient prises ».[18]

Pour la Commission, il s'agit là d'une limite raisonnable à l'exception touchant les documents du Conseil des ministres et d'un appui à la pratique commune dans l'administration publique consistant à rendre publics les documents d'information lorsque les projets de loi sont présentés au Parlement pour y être examinés.

Résumé

Dans l'ensemble, la Commission a recommandé une exception dans le cas des documents du Conseil des ministres (traduction) « dont la divulgation révélerait l'objet des délibérations du Conseil des ministres »; elle a recommandé en particulier (traduction) « que le genre de documents du Conseil des ministres énumérés ci-après fasse l'objet de cette exception :

- l'ordre du jour, le procès-verbal ou un autre relevé des délibérations ou des décisions du Conseil des ministres ou de ses comités;
- le document qui contient des propositions ou des recommandations qui ont été ou qui seront présentées au Conseil des ministres par un ministre dudit Conseil;

---

[17] *Ibid*, p. 287.

[18] *Ibid.*

- le document contenant les données de base ou les études menées sur certaines questions ou les choix de politiques qui ont été ou qui seront présentés au Conseil par un ministre de la Couronne comme guides dans l'élaboration de ses décisions, avant que ces décisions ne soient prises;

- le document consulté ou qui est le fruit d'une consultation entre ministres de la Couronne sur des questions reliées à l'élaboration des décisions gouvernementales ou à la formulation des politiques gouvernementales;

- le document destiné à l'information des ministres du Conseil des ministres et qui concerne des questions qui ont été ou qui seront présentées au Conseil des ministres ou qui font l'objet d'une consultation entre les ministres relativement aux décisions gouvernementales ou à la formulation des politiques gouvernementales;

- les projets de loi. »[19]

ii) La *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* de l'Ontario

Une bonne partie de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* de l'Ontario suit les recommandations de la Commission Williams. C'est le cas en ce qui concerne les documents du Conseil des ministres, à propos desquels l'article 12 de la Loi exprime l'idée que la confidentialité du processus décisionnel est adéquatement protégée par les exceptions plutôt que par les exclusions, avant d'exposer les idées de la Commission et de les peaufiner. La nécessité de protéger de manière générale le processus décisionnel et celui des délibérations du Conseil exécutif est exposée dans le préambule de l'article, qui stipule que :

> La personne responsable refuse de divulguer un document qui aurait pour effet de révéler l'objet des délibérations du Conseil des ministres ou de ses comités.[20]

Le préambule indique que l'exception est impérative et non fondée sur le critère de détermination du préjudice. Il ne fait pas référence, comme c'est le cas de l'exclusion fédérale, aux « documents confidentiels du Conseil privé de la Reine » mais plutôt à un document « qui aurait pour effet de révéler l'objet des délibérations du Conseil exécutif ». L'attention est donc carrément polarisée sur le contenu du document et sur ce qu'il révèle. En raison de la nature générale de la disposition, un large éventail de documents ou de parties de documents

---

[19] *Ibid.*

[20] Ontario, *Lois, 1987*, chap. 25, article 12.

peuvent remplir les conditions pour constituer une exception et les exemples fournis ne sont justement que des exemples. Le fait qu'un document ne corresponde pas à l'une des catégories ne veut pas dire qu'il est exclu de l'application du paragraphe 12(1).

Les exemples précis ressemblent beaucoup à ceux présentés par la Commission Williams. L'attention continue d'être concentrée sur les documents qui reflètent l'élaboration des décisions du Conseil des ministres et le but à l'origine de la création de certains documents, c.-à-d. la préparation en vue de la présentation au Conseil des ministres et concernant l'élaboration des décisions ou la formulation des politiques gouvernementales. Voici les catégories prévues :

- l'ordre du jour, le procès-verbal ou un autre relevé des délibérations ou des décisions du Conseil des ministres ou de ses comités;
- le document qui relate un choix de politiques ou des recommandations qui ont été ou qui seront présentées au Conseil des ministres ou à ses comités;
- le document qui n'énonce pas le choix de politiques ou les recommandations visées par les deux catégories ci-dessus, mais qui contient les données de base ou les études menées sur certaines questions qui ont été ou qui seront présentées au Conseil des ministres ou à ses comités comme guides dans l'élaboration de leurs décisions avant que ces décisions ne soient prises ou mises en oeuvre;
- le document consulté ou qui est le fruit d'une consultation entre ministres de la Couronne sur des questions liées à l'élaboration des décisions gouvernementales ou à la formulation de politiques gouvernementales;
- le document destiné à un ministre de la Couronne et qui concerne des questions qui ont été ou qui seront présentées au Conseil des ministres ou à ses comités ou qui font l'objet d'une consultation entre les ministres relativement aux décisions gouvernementales ou à la formulation des politiques gouvernementales;
- les projets de lois ou de règlement.

Les améliorations par rapport au texte de la Commission Williams sont importantes :

- À l'alinéa 12(1)*b*), l'expression « choix de politiques » est choisie pour sa plus grande précision et sa plus grande pertinence de préférence au mot « propositions », qui est plus général.
- L'alinéa 12(1)c) présente une clarification qui fait en sorte que les documents auxquels il est fait référence n'énoncent pas des « choix de politiques ou des recommandations » mais plutôt des « données

de base ou des études menées sur certaines questions ». Cette disposition est prise afin d'assurer le maintien de la protection des « choix de politiques ou des *recommandations* », tout en permettant la communication possible « des données de base ou des études menées sur certaines questions » après que les décisions eurent été élaborées. Voilà qui équivaut à l'établissement d'une distinction entre les recommandations ministérielles et la section de l'analyse, dans les actuels mémoires au Cabinet fédéral.

- L'alinéa 12(1)c) élargit l'exigence relative au processus décisionnel : il ne suffit plus que la décision ait été prise; elle doit avoir été mise à effet. Grâce à ce changement, le Conseil des ministres continue de disposer d'une certaine souplesse en ce qui concerne le moment où il annoncera ou mettra à exécution des décisions, sans qu'il ne soit pressé par la nécessité de communiquer des documents aux termes de la Loi.

- L'alinéa 12(1)*f*) étend la portée de la Loi aux avant-projets de loi comme aux projets de règlement également. La Loi reconnaît ainsi que les règlements font souvent l'objet d'une rédaction, d'un examen et d'une nouvelle rédaction tout aussi intenses avant d'obtenir l'aval du Conseil des ministres pour qu'ils reflètent vraiment la politique gouvernementale. Les versions préliminaires des règlements, et les changements exigés, peuvent donner une idée des délibérations et de l'élaboration des décisions du Conseil des ministres ou des comités du Conseil.

La loi ontarienne prévoit ensuite l'inclusion de deux cas où l'exception prévue au paragraphe 12(1) ne s'applique pas. À l'alinéa 12(2)*a*), les rédacteurs se sont inspirés de la loi fédérale et ont fixé une limite de temps de vingt ans à la protection des dossiers du Conseil des ministres. Quant à l'alinéa 12(2)*b*), il prévoit une exception lorsque :

> . . . le Conseil exécutif concerné donne son consentement à la divulgation.[21]

Cet alinéa donne au Conseil des ministres, pour qui un document a été créé ou auquel un document est relié, la discrétion d'approuver la divulgation de documents qui, autrement, rempliraient les conditions pour faire l'objet d'une exception. Cette disposition est destinée à servir rarement, et il n'est pas facile pour un demandeur de s'en prévaloir. Le commissaire à l'accès à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario a laissé entendre qu'on pourrait notamment recourir à cette disposition lorsque les documents du Conseil des ministres, et en particulier les projets de loi et de règlement, ont été dévoilés à certaines parties du public à des fins de consultation et qu'une demande de communication du document, aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*, a

[21] *Ibid.*

été faite.[22]

a. Divulgation dans l'intérêt public

Il y a lieu de faire observer que la loi ontarienne prévoit une obligation générale de divulguer les documents qui sont dans l'intérêt public (article 11), mais qu'elle ne s'applique pas aux documents du Conseil des ministres. L'intérêt public se limite cependant aux documents qui révèlent l'existence de graves dangers pour l'environnement, la santé ou la sécurité du public.

La loi ontarienne renferme également une disposition accordant la primauté à l'intérêt public général sur des exceptions précises, mais cette primauté ne s'applique pas aux documents confidentiels du Conseil des ministres.

b. Restriction quant à la délégation

Le paragraphe 56(2) de la loi ontarienne reconnaît le caractère particulier des documents du Conseil des ministres, puisqu'il restreint la capacité du commissaire de déléguer son pouvoir d'examiner un document réputé être un document du Conseil des ministre. Ce pouvoir ne peut être délégué qu'à un commissaire adjoint à l'information.

Résumé

Dans l'ensemble, les dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* de l'Ontario semblent bien équilibrées et bien pensées. En général, l'article 12 :

- prévoit une protection générale obligatoire de la confidentialité du processus décisionnel du Conseil des ministres;
- maintient une interprétation efficace mais étroite des documents du Conseil des ministres comme étant ceux qui révéleraient l'objet des délibérations du Conseil;
- permet la divulgation des données de base et des études présentées ou préparées en vue d'être présentées au Conseil des ministres, après que les décisions auxquelles elles se rapportent eurent été prises et mises en oeuvre;
- prévoit un délai pendant lequel les documents pourront faire l'objet de l'exception concernant les documents du Conseil des ministres et donne

[22] Ontario, Office of the Information and Privacy Commissioner, *Orders*, ordonnance P-771.

une certaine latitude à ce dernier, en vertu de la Loi, en ce qui a trait à la divulgation de l'un de ses documents.

Les ordonnances du Commissaire à l'accès à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario relatives aux documents du Conseil des ministres indiquent que l'article 12, qui vise à protéger la confidentialité de la prise collective des décisions du Conseil des ministres, est efficace. Par ailleurs, cet article permet la communication d'autres documents qui ne trahissent pas le secret des délibérations du Conseil des ministres, mais favorisent en fait une plus grande responsabilisation à l'égard des décisions qui sont effectivement prises, en exposant les données de base et les études sur lesquelles elles se fondent. Voici des points saillants des ordonnances du Commissaire de l'Ontario touchant les documents du Conseil des ministres :

- La formulation générale en introduction au paragraphe 12(1) doit être prise en considération en tout temps. La bonne façon de lire le paragraphe 12(1) consiste à lire les exemples et à déterminer si l'un ou l'autre s'applique. Dans la négative, il est toujours nécessaire de se demander si le document révèle « l'objet des délibérations du Conseil exécutif ». Il peut s'agir d'un autre type de documents du Conseil des ministres. Par exemple :

  - le document d'information ne traite peut-être pas en fait de questions « qui ont été ou qui seront présentées » au Conseil des ministres, tel qu'il est indiqué à l'alinéa 12(1)e), mais il révélera quand même l'objet de ses délibérations;

  - les données de base et les études ne sont pas accessibles automatiquement après qu'une décision eut été prise et mise en oeuvre, si elles révèlent l'objet des délibérations du Conseil des ministres;

  - lorsqu'un document se rapporte à des discussions entre ministres à propos de politiques gouvernementales qui ont déjà été formulées et mises en oeuvre, il ne remplit pas les conditions pour être considéré comme un document du Conseil des ministres;

  - le document d'information générale qui vise à mettre le Conseil des ministres au courant des événements ne remplit pas les conditions pour être considéré comme un document du Conseil des ministres aux termes de l'article 12;

  - le simple titre d'un mémoire ou la mention de la présentation au Conseil des ministres sans description du contenu ne révèle pas l'objet des délibérations du Conseil des ministres et ne remplit donc pas les conditions d'exception aux termes du paragraphe 12(1).[23]

[23] Ontario, Office of the Information and Privacy Commissioner, *Orders*, ordonnances n[os] 22, 40, P-304, P-323, P-483 et P-529.

- Le but pour lequel un document a été créé est extrêmement important pour déterminer s'il remplit, en totalité ou en partie, les conditions d'exception à titre de document du Conseil des ministres, aux termes du paragraphe 12(1) :

  - un document renfermant des chiffres que l'on a traités pour en faire des séries n'est pas considéré comme contenant des données de base ou des études au sens de l'alinéa 12(1)c). Il doit y avoir une certaine interprétation et une certaine explication ainsi qu'une indication selon laquelle le document a été présenté au Conseil des ministres ou préparé en vue de lui être présenté. De plus, il doit y avoir une indication selon laquelle la question qui est traitée fait ou fera manifestement l'objet d'un examen, pour que l'alinéa s'applique. Il ne peut pas être invoqué après qu'une décision sur le sujet eut été prise et mise en oeuvre;

  - un document élaboré dans le but de présenter des renseignements généraux sur une question et d'en faire une analyse doit être lié manifestement à une présentation au Conseil des ministres. Les liens ou les commentaires trop spéculatifs ou trop ténus sur les toutes premières ébauches d'un mémoire signifient que le document ne remplit peut-être pas les conditions d'exception, aux termes du paragraphe 12(1);

  - dans de rares cas, les documents contenant des choix d'options et des recommandations, mais ne contenant pas d'indication selon laquelle ils ont été préparés à l'intention du Conseil des ministres ou lui ont été envoyés peuvent quand même remplir les conditions d'admissibilité comme documents du Conseil des ministres, s'il peut être démontré qu'ils révèlent l'objet des délibérations du Conseil des ministres;

  - les rapports de consultants, y compris les recherches sur l'opinion publique, qui ont été présentés à un ministre et qui sont inclus dans un mémoire au Conseil des ministres et utilisés à des fins de consultation entre ministres de la Couronne relativement à des questions ayant trait à l'élaboration des décisions gouvernementales ou à la formulation des politiques gouvernementales peuvent remplir les conditions d'admissibilité à titre de documents du Conseil des ministres en vue de l'exception aux termes du paragraphe 12(1).[24]

- L'alinéa 12(2)*b*) n'impose pas l'obligation d'obtenir le consentement du Conseil des ministres pour communiquer un document. L'intention n'est pas de changer le mode de fonctionnement du Conseil des ministres. Tout

[24] *Ibid.*, ordonnances n^os^ 60, 72, P-424, P-503, P-514 et P-771.

ce que la loi exige, c'est que le chef d'une institution gouvernementale ait cette option à l'esprit dans des cas particuliers, mais qu'il exerce l'option à moins que les conditions ne le justifient. Voici quelques-uns des critères dont il faut se rappeler :

- quel est l'objet des documents?
- la politique gouvernementale dont traite les documents a-t-elle été annoncée ou mise en oeuvre?
- la divulgation des document révèle-t-elle la nature des délibérations ou des discussions concernant la position d'un ministre au Conseil des ministres?
- les documents ont-ils, en fait, été examinés par le Conseil des ministres?
- les documents sont-ils des projets de loi ou de règlement destinés à la consultation, et le fait de les protéger entraînera-t-il une iniquité d'accès de la part d'une partie du public ou soulèvera-t-il la question de savoir s'ils devraient continuer de remplir les conditions d'exception impérative?[25]

3. Fédéral — *Rapport du Comité permanent sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels « Une question à deux volets »*

Les membres du comité du Parlement fédéral chargé d'examiner la *Loi sur l'accès à l'information* ont conclu à l'unanimité ce qui suit :

- l'exclusion absolue des documents confidentiels du Cabinet du champ d'application de la Loi ne pouvait se justifier, car elle nuisait à la crédibilité de la *Loi sur l'accès à l'information*;
- il est nécessaire que les documents du Cabinet fassent l'objet d'une exception discrétionnaire ferme les protégeant, étant donné que le système parlementaire repose, dans une large mesure, sur la discussion libre et franche, à huis clos, des questions intéressant l'État;
- les éléments d'information considérés comme des documents du Cabinet ne devraient pas être assujettis à un critère du préjudice; cette exception se distinguerait par rapport aux autres exceptions recommandées par le Comité et se trouverait renforcée conformément à la nature particulière d'un gouvernement qui administre par la voie d'un cabinet;

[25] *Ibid*, ordonnances n[os] 24 et P-278.

- même le titulaire d'une charge directement responsable devant le Parlement, comme le Commissaire à l'information, n'a pas à remettre en question la décision du Cabinet au sujet de la communication de l'un de ses documents. Ce pouvoir devrait être conféré à un juge très expérimenté de la Cour fédérale du Canada. Cette recommandation a été formulée en raison du rôle de plus en plus central que les tribunaux commenceraient à jouer dans la conduite des affaires publiques, en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Même dans une telle éventualité, la cour pourrait seulement déterminer si l'exception a été appliquée comme il se doit et elle n'aurait pas pu évaluer le bien-fondé d'une réclamation concernant le préjudice que pourrait causer la divulgation de la totalité ou d'une partie d'un document;

- les alinéas 69(1)a), *b*) et *e*) de la loi en vigueur, portant sur les notes, les documents de travail et les documents d'information, devraient être supprimés de toute nouvelle disposition proposée relativement à l'exception. Ces documents feraient l'objet d'une exception seulement si leur communication avait pour effet de révéler l'objet des discussions en cours ou l'ordre du jour du Cabinet et s'ils étaient admissibles au titre de l'exception relative aux « avis ou recommandations » figurant à l'article 21 de la *Loi sur l'accès à l'information*. Cette dernière mesure s'inspire quelque peu du projet de loi sur l'accès à l'information du gouvernement australien.[26]

Le Comité a recommandé que les mesures d'exception visant les documents du Cabinet soient formulées de la façon suivante :

> Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication des documents appartenant à l'une ou l'autre des catégories énumérées [dans la présente loi] si leur divulgation risque de révéler la teneur des délibérations du Conseil privé de la Reine pour le Canada :
>
> *a*) ordres du jour du Conseil ou procès-verbaux de ses délibérations ou décisions;
>
> *b*) documents employés en vue ou faisant état de consultations entre ministres de la Couronne sur des questions liées à la prise des décisions du gouvernement ou à la formulation de sa politique;
>
> c) avant-projets de loi ou de règlements;
>
> *d*) documents contenant des renseignements relatifs à la teneur des documents visés aux alinéas *a)* à c).[27]

[26] *Une question à deux volets*, p. 37.

[27] *Ibid*, pp. 38-39.

De plus, le Comité a recommandé que les documents confidentiels du Cabinet soient soumis à la règle d'exception pendant 15 ans, soit la durée maximale de trois législatures, au lieu de 20 ans, et qu'un mode spécial d'examen des documents du Cabinet soit établi sous les auspices du juge en chef adjoint de la Cour fédérale.[28]

Résumé

Le rapport *Une question à deux volets* a ajouté plusieurs dimensions utiles au débat en cours sur la protection accordée aux documents confidentiels du Cabinet en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. Il préconisait l'adoption d'une disposition d'exception et non d'exclusion et insiste sur le chevauchement entre l'article 21 et toute règle d'exception appliquée aux documents confidentiels du Cabinet. Enfin, il proposait de réduire de vingt à quinze ans la période pendant laquelle les documents pourraient faire l'objet d'une exception. Cela mis à part, les recommandations sont, peut-être, moins pertinentes que les dispositions de la loi ontarienne, et ce, pour plusieurs raisons :

- premièrement, l'exception proposée par le Comité parlementaire est discrétionnaire au lieu d'être obligatoire. Cela va totalement à l'encontre des propositions législatives faites avant et depuis le dépôt du rapport. Nous estimons que cette règle doit revêtir un caractère obligatoire compte tenu du rôle particulier que joue le Cabinet dans un régime parlementaire;

- deuxièmement, on continue d'insister sur des catégories bien définies de documents, et non sur le concept plus générique et, tout compte fait, plus restrictif, visant les documents qui risquent de « révéler le fond des délibérations » du Cabinet;

- troisièmement, contrairement à la loi ontarienne, il n'existe aucune disposition de dérogation lorsqu'il y va de « l'intérêt du public », même si les documents traitent d'un grave danger pour la santé et la sécurité du public ou pour l'environnement;

- quatrièmement, aucune disposition ne garantit l'élimination de la protection accordée aux documents qui contiennent les données de base ou les analyses de certaines questions *après* que les décisions relatives à ces questions ont été prises et mises en oeuvre par le Cabinet;

- cinquièmement, on remarque l'absence de dispositions relatives au consentement du Cabinet à communiquer la totalité ou une partie d'un

[28] *Ibid*, p.39.

document préparé à son intention ou dans lequel il a des intérêts;

- sixièmement, toute disposition visant à retirer au Commissaire à l'information tout élément du processus d'examen serait indûment restrictive sur le plan de la procédure et entraverait les mécanismes normaux d'examen et d'appel dont peuvent se prévaloir les requérants.

4. La *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* de la Colombie-Britannique [Traduction]

La Colombie-Britannique a accordé une attention particulière aux documents confidentiels du Cabinet lorsqu'elle a rédigé son premier texte législatif sur l'accès à l'information, le projet de loi 50, en 1991 et 1992. S'intéressant tardivement au domaine de l'accès à l'information, le gouvernement néo-démocrate a décidé de se doter de la meilleure loi possible en matière d'accès à l'information. L'intérêt que présente le projet de loi 50 vient du fait qu'on a cherché à s'inspirer du modèle ontarien pour ce qui est de promouvoir la transparence et la responsabilité de la part du gouvernement et à l'améliorer. Il convient de signaler que T. Murray Rankin a été l'un des principaux artisans de la loi de la Colombie-Britannique. Il était également l'un des commentateurs les mieux informés sur les questions d'accès à l'information au Canada. D'ailleurs, le comité du Parlement chargé de réviser la Loi fédérale a fait appel à ses services comme conseiller et coordonnateur dans ce domaine. Par ailleurs, un groupe de défense des intérêts du public, rattaché à la *Freedom of Information and Privacy Association* (FIPA), a exercé de fortes pressions auprès du gouvernement de la province pour s'assurer qu'il contre les vues de la bureaucratie concernant les documents confidentiels du Cabinet. Par conséquent, le gouvernement de la Colombie-Britannique a essayé d'aller au-delà du modèle ontarien et d'intégrer des recommandations précises tirées de l'examen mené par l'administration fédérale.

Ainsi, l'article 12 de la *Freedom of Information and Protection of Privacy Act* de la Colombie-Britannique stipule ceci :

(1) Le responsable d'un organisme public doit refuser de communiquer à un requérant des renseignements qui pourraient révéler le fond des délibérations du Conseil des ministres ou de ses comités, y compris les avis, les recommandations, les considérations générales ou les avant-projets de loi ou de règlement qui ont été ou qui seront présentés au Conseil des ministres ou à ses comités.

(2) Le paragraphe (1) ne s'applique pas :

a) aux renseignements qui figurent dans un document qui date de 15 ans ou plus;

b) aux renseignements apparaissant dans le compte rendu d'une

décision prise par le Conseil des ministres ou ses comités concernant un appel interjeté en vertu des dispositions d'une loi;

c) aux renseignements que contient un document visant à présenter des données de base ou des analyses au Conseil des ministres, ou à ses comités, comme guides dans l'élaboration des décisions, dans les cas où :

(i) la décision a été rendue publique;

(ii) la décision a été mise en oeuvre;

(iii) au moins cinq années se sont écoulées depuis que la décision a été rendue ou étudiée.

Plus loin, l'article 25 de la loi en question accorde la primauté absolue à l'intérêt public, dans la mesure où il stipule que, peu importe s'il y a demande d'accès ou pas, un organisme public doit, sans délai, communiquer au public, à un groupe intéressé ou à un requérant tout renseignement :

- au sujet d'un danger important pour l'environnement, pour la santé, pour la sécurité du public ou d'un groupe de personnes;
- dont la divulgation, « pour toute autre raison que ce soit », sert clairement l'intérêt du public; le paragraphe 25(2) indique sans équivoque que la disposition prévoyant la primauté des raisons d'intérêt public l'emporte sur toute autre disposition de la Loi, y compris celles qui prévoient la protection des documents confidentiels du Cabinet.[29]

C'est assurément au Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de la Colombie-Britannique qu'il revient de décider, à la suite d'une plainte, si la totalité ou une partie seulement d'un document susceptible de renfermer des renseignements confidentiels peut être communiquée. Le Commissaire peut :

- exiger d'un organisme public qu'il donne au requérant accès à la totalité ou à une partie d'un document, s'il juge que le responsable n'est pas autorisé à refuser cet accès ou tenu de le faire;
- confirmer la décision d'un organisme public ou forcer ce dernier à la revoir, s'il estime que ledit organisme est habilité à refuser l'accès demandé;
- obliger un organisme public à refuser l'accès à la totalité ou à une partie d'un document, s'il établit que le responsable est tenu de le faire. [Voir le

[29] Voir Colombie-Britannique, *Loi 50 - 1992, Freedom of Information and Protection of Privacy Act*.

paragraphe 58(1).]

Cette disposition permet essentiellement au Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de déterminer si l'article 12 a été bien appliqué ou non. Cependant, étant donné que la règle d'exception n'est pas discrétionnaire et qu'elle ne fait pas l'objet d'une évaluation du préjudice, il y a très peu de place à des observations dans une ordonnance sur le bien-fondé d'une plainte découlant de la communication d'un document. Le Commissaire peut donc se prononcer sur le point de savoir si une disposition relative aux documents confidentiels du Cabinet s'applique et, jusqu'à un certain point, sur l'opportunité de la suppression de passages qui a été entreprise, mais non sur la décision d'un organisme public ou du Cabinet d'invoquer, à juste titre, la protection des documents confidentiels en vertu de l'article 12.

Plus loin, l'alinéa 49(1)*b*) interdit au Commissaire de déléguer le pouvoir d'examiner les documents confidentiels du Cabinet.

La Loi de la Colombie-Britannique s'inspire du modèle ontarien en ceci qu'elle :

- renferme une règle d'exception obligatoire;
- ne prévoit pas de critère du préjudice, mais restreint la portée de la règle d'exception aux documents qui contiennent de « l'information susceptible de révéler le fond des délibérations »;
- décrit les types de documents en donnant des exemples d'éléments d'information (avis, recommandations, considérations générales ou avant-projets de loi ou de règlement), quoique l'Ontario établisse des catégories de documents (ordre du jour, procès-verbal ou tout autre compte rendu des délibérations, document contenant des options stratégiques ou des recommandations, etc.);
- insiste sur le but du document (c'est-à-dire, soumis ou préparé en vue d'une soumission au Cabinet ou à ses comités);
- limite le délai pendant lequel les documents demeureront confidentiels, conformément au rapport du comité fédéral chargé de révision la Loi, qui propose que cette période dure 15 ans au lieu de 20, comme en Ontario;
- stipule que les données de base et les analyses cesseront d'être protégées après qu'une décision eut été rendue publique ou mise en oeuvre; si ce n'est pas le cas, la protection s'appliquera jusqu'à cinq ans après que la décision aura été rendue ou mise en oeuvre.

La Loi de la Colombie-Britannique ne prévoit pas la possibilité, pour le Conseil des ministres, d'autoriser la communication d'un document qui, autrement,

serait considéré comme un document confidentiel du Cabinet. Toutefois, l'article 25 élargit considérablement les motifs de la communication, dans l'intérêt du public, de renseignements figurant dans des documents du Cabinet.

Malgré tout, l'article 12 demeure une règle d'exception ferme, mais raisonnablement large. S'il y a lieu de croire que la communication d'une information contenue dans un document révélerait « explicitement ou implicitement » le fond des délibérations du Cabinet, alors cette information *ne doit pas* être communiquée. Il y a divulgation explicite lorsque l'information dévoile à elle seule la teneur des délibérations, et divulgation implicite, s'il est raisonnable de croire que cette information pourrait, à condition qu'elle soit accompagnée d'autres renseignements, révéler le fond des délibérations. L'information en elle-même peut ne pas révéler le fond des délibérations du Cabinet.

Le terme « fond » est pris dans son sens courant et désigne tout ce qui fait la matière, le sujet d'une chose, tandis que « délibération » signifie à la fois l'action de délibérer et l'examen réfléchi entrepris avant de décider si l'on doit accomplir ou non un acte, adopter telle ou telle ligne de conduite ou prendre une certaine mesure.

Le *Freedom of Information and Protection of Privacy Act Policy and Procedures Manual* énumère les documents suivants qui peuvent être protégés en vertu de l'article 12 de la Loi :

- un ordre du jour, un procès-verbal ou tout autre document exposant les questions débattues par le Cabinet (par exemple, une liste des questions soumises au Cabinet, qui traduit les priorités de ce dernier);
- une lettre du Cabinet ou de l'un de ses comités qui se rapporte à la discussion ou à l'étude d'une question ou d'un problème, ou qui fait état d'une décision déjà prise, mais non encore rendue publique (il peut s'agir d'une lettre du Conseil du Trésor à un responsable ministériel qui rend compte d'une décision touchant le budget de son ministère, mais qui n'a pas encore été annoncée officiellement);
- une note d'information déposée devant le Cabinet ou ses comités;
- une note d'un sous-ministre aux sous-ministres adjoints d'un ministère qui les avise que le Cabinet se penchera sur une question donnée;
- une note d'information rédigée par un sous-ministre à l'intention d'un ministre concernant un dossier étudié par le Cabinet ou sur le point de l'être;
- une version provisoire ou finale d'une présentation au Cabinet;
- un avant-projet de loi ou de règlement.

À l'instar des administrations fédérale et ontarienne, le gouvernement de la Colombie-Britannique insiste sur le fait que cette liste d'éléments d'information et de documents est offerte à titre d'exemple et qu'elle n'est pas exhaustive. Toute autre information susceptible de révéler la teneur des délibérations du Cabinet pourrait être protégée en vertu de l'article 12.[30] Par « avis et recommandations », la Loi entend la proposition d'une ligne de conduite que les parties concernées accepteront ou rejetteront au terme de délibérations. Les avis doivent être plus que de simples sources d'information. Par ailleurs, tout renseignement qui fait ressortir les questions ou d'autres éléments dont le Cabinet ou ses comités devraient tenir compte lorsqu'ils élaborent des politiques gouvernementales constitue une considération stratégique.

Les expressions « présentée ou qui sera présentée » s'appliquent à l'information qui a été communiquée au Cabinet ou à ses comités, intégrée dans une présentation au Cabinet ou utilisée comme base durant la préparation d'une présentation au Cabinet. Les renseignements qui sont censés être soumis au Cabinet ou à ses comités répondent à cette définition, bien que dans certains cas, ils n'aient pas encore été étudiés. Les documents ou les éléments d'information qui peuvent être ajoutés à une présentation au Cabinet à une date ultérieure ne sont pas aussi faciles à présenter comme des documents confidentiels du Cabinet à cause de la nature tellement aléatoire du lien avec celui-ci.

Le paragraphe 12(2), qui définit la portée de la règle d'exception quant aux documents confidentiels du Cabinet, montre clairement que les documents non visés par la règle d'exception doivent être communiqués, à moins qu'ils ne fassent l'objet d'une autre exception. À l'alinéa 12(2)*b*), l'exigence de rendre public tout document qui rend compte d'une décision rendue par le Conseil des ministres ou ses comités concernant un appel interjeté en vertu de la Loi diffère de celle de la loi ontarienne : les documents confidentiels du Cabinet ne peuvent être visés par la règle d'exception, même lorsque le Cabinet agit à titre d'instance d'appel dont les décisions devraient être publiques. La règle d'exception ne s'applique toutefois pas aux parties du document contenant les avis et les recommandations sur lesquels s'appuie le Cabinet pour prendre ses décisions.

L'alinéa 12(2)c) établit les paramètres en vertu desquels les « données de base » et les « analyses » peuvent être communiquées. Ces dernières doivent avoir été préparées « dans le but de guider le Cabinet ou l'un de ses comités dans la prise de décisions. L'expression « de base » qualifie l'information explicative ou les compléments d'information qui étayent les délibérations du Cabinet. En Colombie-Britannique, il s'agit habituellement des pièces jointes aux présentations au Cabinet. Les « données », quant à elles, désignent les renseignements détaillés destinés à éclaircir une question ou un concept en

[30] Colombie-Britannique, ministère des Services gouvernementaux, Freedom of Information and Protection of Privacy Policy and Procedures Manual, Victoria, 1993, section C.4.2.

particulier. Finalement, les « analyses » sont le résultat d'un examen approfondi des éléments ou de la structure d'un scénario, d'un dossier, d'un problème ou d'une série d'événements.

Le manuel des politiques précise que les « données de base ou les analyses » ne comprennent pas les éléments d'information susceptibles de révéler le fond des délibérations du Cabinet ou de ses comités. Ainsi, un résumé des données de base jointes à une présentation au Cabinet, qui fait ressortir les principales répercussions qui devraient orienter le processus décisionnel du Cabinet, ne ferait pas partie du fond des décisions.

Les « données de base ou les analyses » ne sont pas considérées comme des documents confidentiels du Cabinet lorsque l'une ou l'autre des conditions suivantes est remplie :

- la décision du Cabinet a été rendue publique, c'est-à-dire que le Cabinet a pris une décision relativement à une question ou à une ligne de conduite et que cette décision a été communiquée au public conformément à la procédure établie;

- la décision a été mise en oeuvre - c'est-à-dire que les responsables ont commencé à prendre les mesures qui s'imposent pour exécuter la décision du Cabinet;

- cinq ans ou plus se sont écoulés depuis que la décision a été rendue ou étudiée. Cette condition s'applique aux cas où le Cabinet a étudié une question mais n'a pas pris de décision ou, encore, lorsqu'il a pris une décision mais ne l'a pas mise en oeuvre ni rendue publique.

Le point de vue du Commissaire à l'information de la Colombie-Britannique sur l'article 12

Au moment d'écrire ces lignes, le Commissaire n'a rendu qu'une ordonnance, l'ordonnance n° 33, qui a abordé le fond de la question de la protection des documents confidentiels du Cabinet prévue à l'article 12. Elle contient des points généraux d'interprétation qui sont intéressants :

- premièrement, le Commissaire a confirmé le point de vue du ministère selon lequel les « données de base et les analyses » doivent demeurer protégées à titre de documents confidentiels du Cabinet s'ils révèlent la teneur des délibérations du Cabinet;

- deuxièmement, les résumés des décisions du Cabinet ne révèlent généralement pas la teneur de ses délibérations, mais le Commissaire n'est pas convaincu de la nécessité de prélever le nom du ministre qui recommandait l'adoption d'une certaine ligne de conduite, même si la Loi l'autorisait dans ce cas;

- troisièmement, les notes d'une réunion du Conseil du Premier ministre sur les affaires autochtones à laquelle participaient les membres du Comité du Cabinet sur les affaires autochtones ne peuvent être exclus. La présence de membres d'un comité du Cabinet à une autre réunion n'en fait pas automatiquement une réunion du Cabinet;

- quatrièmement, les procès-verbaux d'une réunion conjointe du Comité du Cabinet sur les affaires autochtones et du Conseil du Premier ministre sur les affaires autochtones où des questions de fond et des recommandations destinées au Cabinet sont discutées doivent demeurer confidentiels.

- cinquièmement, les résumés des décisions du Cabinet doivent être communiqués; et

- sixièmement, des présentations au Cabinet et un rapport du président du Conseil du Trésor peuvent être considérés comme des documents confidentiels du Cabinet en vertu du paragraphe 12(1) de la Loi de la Colombie-Britannique.

Résumé

Il est juste de dire que la Colombie-Britannique a apporté certaines améliorations au modèle ontarien. Notons, en particulier, que le délai de 20 ans durant lequel des renseignements contenus dans des documents peuvent être considérés comme des documents confidentiels du Cabinet a été réduit à 15 ans. De plus, on a ramené à 5 ans la période pendant laquelle les données de base et les analyses seront protégées lorsque le Cabinet a pris ou envisagé une décision, mais qu'il ne l'a pas communiquée ni rendue.

La différence la plus importante, pour ce qui est de la protection relative aux documents confidentiels du Cabinet de la Colombie-Britannique par rapport à l'Ontario, réside peut-être dans le fait que cette province a décidé d'élargir la primauté de la dérogation pour raisons d'intérêt public prévue à l'article 25 de sa Loi en précisant que l'information doit être communiquée en cas de préjudice grave (*grave harm*) causé à l'environnement, à la santé et à la sécurité publique à un préjudice important (*significant harm*) causé à l'environnement, à la santé et à la sécurité publique, et dans « tous les cas où il est clairement établi qu'une telle communication sert l'intérêt public ». Une telle précision permet, semble-t-il, une interprétation plus large de l'exception prévue pour raisons d'intérêt public et abaisse le seuil à partir duquel elle s'applique.

Par contre, compte tenu de la façon dont elle aborde la question de la confidentialité, il est moins évident, peut-être, de comprendre pourquoi la Colombie-Britannique a choisi de ne pas inclure une disposition qui aurait donné au Cabinet le pouvoir de consentir à la divulgation totale ou partielle d'un document préparé à son intention ou concernant ses travaux, qui serait sinon traité comme un document confidentiel du Cabinet.

5. La *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* de l'Alberta [Traduction]

La province de l'Alberta a suivi l'exemple de la Colombie-Britannique en prévoyant à l'article 21 de sa *Freedom of Information and Protection of Privacy Act* une disposition visant à protéger les documents confidentiels du Cabinet et du Conseil du Trésor. Deux différences de structure et d'interprétation seulement reflètent la spécificité du milieu gouvernemental albertain. En premier lieu, la disposition s'applique autant au Conseil du Trésor et à ses comités qu'au Cabinet et à ses comités, ce qui traduit le rôle important que joue le Conseil du Trésor dans la prise de décision ministérielle en Alberta. En deuxième lieu, l'*Alberta Freedom of Information and Protection of Privacy Policy* établit clairement que la protection des documents confidentiels du Cabinet ne s'étend pas aux comités permanents des politiques.[31] Ces instances sont uniques à l'Alberta, où les questions sont parfois transmises à un comité des politiques du parti au pouvoir présidé par un député d'arrière-banc, avant d'être transmises au Cabinet ou après qu'elles eurent été examinées une première fois par le Cabinet. Les documents *utilisés* par ces comités peuvent, s'ils proviennent du Cabinet, se définir comme des documents confidentiels du Cabinet, mais la plupart des documents *créés* par ces comités sont expressément exclus du champ d'application de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels* [voir l'*Alberta Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, alinéa 4(1)*l*).]

Toutefois, le facteur le plus important dont il faut tenir compte, en ce qui concerne la protection des documents confidentiels du Cabinet en Alberta, est peut-être que l'avant-projet de loi a fait l'objet de vastes consultations dans toute la province sous les auspices d'un comité multipartite. L'article 21 est donc le produit d'une orientation qui faisait l'unanimité et était recommandée par le comité multipartite en vue de structurer le critère d'exclusion appliqué aux documents confidentiels du Cabinet. Le manuel de politique énumère une série de documents susceptibles de révéler le contenu des délibérations du Cabinet et du Conseil du Trésor ou d'un de leurs comités. Ce sont les suivants :

- ordres du jour, procès-verbaux et documents connexes de réunions du Cabinet;
- lettres et notes adressées par des ministres à d'autres ministres ou à des cadres supérieurs de la fonction publique au sujet de questions discutées et de décisions ou de mesures prises par des ministres, mais n'ayant pas été rendues publiques;
- documents d'information, à l'exception de l'information factuelle, portés devant le Cabinet, le Conseil du Trésor ou l'un de leurs comités respectifs,

[31] Province de l'Alberta, ministère des Travaux publics, des Approvisionnements et des Services, *Alberta Freedom of Information and Protection of Privacy Policy Manual* (Edmonton, 1995), section 3.5.10.

après qu'une décision eut été rendue publique ou rendue, ou si cinq années se sont écoulées depuis que la décision a été prise ou considérée;

- une note (y compris lorsqu'elle est transmise par courrier électronique) adressée par le Secrétariat du Cabinet à des ministres, où sont discutées des décisions du Cabinet;

- une note (y compris lorsqu'elle est transmise par courrier électronique) adressée par un sous-ministre à un sous-ministre adjoint, à un directeur général, à d'autres cadres supérieurs de la fonction publique ou à d'autres fonctionnaires, où sont discutées de manière générale des questions qui ont fait ou feront l'objet de délibérations au sein du Cabinet, du Conseil du Trésor ou de l'un de leurs comités;

- une note d'information adressée par un sous-ministre ou un directeur général à un ministre, où sont discutées de questions qui feront, font ou ont fait l'objet de délibérations au sein du Cabinet, du Conseil du Trésor ou de l'un de ses comités, à l'exception de la documentation, si une décision a été rendue publique ou rendue, ou si cinq ans se sont écoulés depuis que la décision a été prise ou considérée; et

- les versions provisoires et finales de présentations au Cabinet, au Conseil du Trésor ou à l'un de leurs comités, à l'exclusion des données de base et des analyses, après qu'une décision eut été rendue publique ou rendue, ou si cinq ans se sont écoulés depuis que la décision a été prise ou considérée.

Résumé

Les observations générales formulées au sujet de l'Alberta sont valables pour la Colombie-Britannique, dans la mesure où les lois sont semblables. Comme la Loi albertaine n'est entrée en vigueur qu'en octobre 1995 et qu'aucun décret n'a été pris par le Commissaire à l'information relativement aux documents confidentiels du Cabinet, il est impossible de prévoir la façon dont l'article 21 sera interprété. Toutefois, il est intéressant de noter que l'Alberta conseille à ses institutions de prélever l'information factuelle et les analyses du matériel d'information destiné aux ministres, si la décision à laquelle elles se rapportent a été rendue publique ou rendue, ou si cinq ans se sont écoulés depuis que la décision a été prise ou considérée. Cela illustre bien la manière dont l'Ontario et la Colombie-Britannique prélèvent l'information.

6. Tableau comparant les dispositions relatives aux documents confidentiels du Cabinet

Le tableau annexé (annexe A), intitulé « Comparaison entre les dispositions relatives aux documents confidentiels du Cabinet », compare la manière dont ces documents sont traités dans la *Loi sur l'accès à l'information* fédérale, la *Loi sur*

l'accès à l'information et la protection de la vie privée de l'Ontario, les propositions du rapport fédéral *Une question à deux volets*, la *Freedom of Information and Protection of Privacy Act* de la Colombie-Britannique, la *Freedom of Information and Protection of Privacy Act* de l'Alberta et la *Freedom of Information Act* d'Australie. Ce tableau résume point par point les divergences et les convergences qui existent dans la démarche adoptée par les différents gouvernements.

V. Conclusions et recommandations

Nous devons à présent analyser les recommandations relatives aux modifications à apporter à l'approche suivie à l'heure actuelle par le gouvernement fédéral, qui consiste à exclure du champ d'application de la *Loi sur l'accès à l'information* les documents confidentiels du Cabinet. Il est toujours difficile de suggérer des dispositions équilibrées à ce sujet. Il faut arriver à concilier harmonieusement l'exigence de transparence et de reddition de compte de la part du gouvernement, qui font partie des intérêts vitaux du public, et la nécessité de protéger la confidentialité des délibérations du Cabinet, qui constitue l'un des fondements du régime parlementaire. Les recommandations suivantes, qui abordent la question des documents du Cabinet sous un angle nouveau, sont présentées afin de stimuler la discussion et déboucher sur une révision satisfaisante, qui se fait attendre depuis longtemps, de l'article 69 de la *Loi sur l'accès à l'information* fédérale.

1. Exception ou exclusion

L'approche fédérale en vigueur, qui consiste à exclure les documents confidentiels du Cabinet du champ d'application de la *Loi sur l'accès à l'information* va à contre-courant de celle des autres gouvernements. Il y a dix ans, le Comité permanent soulignait unanimement que le moment était venu de remplacer l'exclusion par une exception et d'assujettir les documents confidentiels du Cabinet aux dispositions sur l'examen indépendant de la Loi. Il est temps de donner suite à cette recommandation.

Recommandation nº1 : Que l'exclusion actuelle qui porte sur les documents confidentiels du Cabinet prévue à l'article 69 de la *Loi sur l'accès à l'information* soit remplacée par une exception, de façon à assujettir ces documents aux dispositions relatives à l'accès à l'information et à l'examen indépendant.

2. Exception impérative ou discrétionnaire

La plupart des textes de loi et des projets de loi sur l'accès à l'information concernant les documents confidentiels du Cabinet reconnaissent que, vu l'importance capitale de la nature confidentielle des délibérations du Cabinet dans un régime parlementaire, il est justifié d'appliquer aux documents confidentiels du Cabinet une exception impérative. Le Comité permanent, dans son rapport intitulé *Une question à deux volets*, proposait que l'exception soit

discrétionnaire. On peut comprendre que les gouvernements hésiteront à affaiblir, dans une large mesure, les protections accordées aux documents confidentiels du Cabinet. Si des changements étaient à prévoir, c'est l'adoption d'une exception impérative qui aurait le plus de chance d'être acceptée. C'est ce qu'on aurait appris des administrations provinciales.

Recommandation nº2 : Que toute exception visant les documents confidentiels du Cabinet soit impérative.

3. Critère de détermination du préjudice

Le gouvernement refuserait, à juste titre, l'inclusion d'un critère de détermination du préjudice. Le fait de devoir convaincre un agent impartial (comme le Commissaire à l'information ou le tribunal) que la communication serait préjudiciable obligerait le gouvernement à expliquer à des officiers de justice des aspects politiques des délibérations du Cabinet, ce qui ne s'est jamais vu. Les possibilités d'une réforme seraient très limitées si l'on recommandait l'inclusion d'un critère de détermination du préjudice.

Recommandation nº3 : Que toute exception visant les documents confidentiels du Cabinet ne soit pas fondée sur un critère de détermination du préjudice.

4. Nature du critère objectif

Si l'exception n'est pas fondée sur un critère de détermination du préjudice, elle doit donc se fonder sur un critère objectif. Il s'agit de se demander, et c'est là le problème de fond, quelle doit être la nature de ce critère objectif. L'exclusion actuelle se fonde sur la notion de « documents confidentiels » du Conseil privé de la Reine pour le Canada, notion partiellement définie dans la Loi et dans la politique comme englobant différents types de documents et de renseignements contenus dans les documents. La politique va plus loin, puisqu'elle définit certains documents ou parties de document (p. ex. résumés publics de décisions du Cabinet et documents qui ne sont pas destinés au Cabinet, mais joints à des documents du Cabinet) comme n'étant pas des documents confidentiels.

À l'exception de la législation fédérale australienne, ce principe n'a pas été adopté par d'autres gouvernements. On a préféré, pour le critère, se concentrer davantage sur le but de l'exception, à savoir la protection du contenu des délibérations du Cabinet. L'expression « révéleraient la teneur des délibérations du Cabinet » s'accompagne parfois d'une liste non exhaustive des genres de documents ou de renseignements qui pourraient être exclus. Cette approche offre de grands avantages :

- elle fait porter l'exception uniquement sur l'information précise qui doit être protégée et restreint la portée de l'exception. Elle élimine la nécessité d'introduire de longues définitions des différents documents qui pourraient faire l'objet d'une exception et d'illustrer,

à l'aide d'exemples, les exceptions à la règle. En d'autres mots, cette approche a le mérite d'être plus simple et de protéger la majorité des documents définis actuellement dans la politique du BCP sur la divulgation des documents confidentiels du Conseil de la Reine pour le Canada, une fois que les diverses exceptions ont été prises en compte;

- elle est de nature plus générique et ne subirait donc pas de tort si le BCP décidait de modifier le système de dossiers du Cabinet et la nature et le genre de documents qui sont créés;

- elle évite aux institutions d'avoir à examiner les documents et à prélever toute simple référence aux travaux du Cabinet (p. ex. numéros de comptes rendus de décisions et numéros du Conseil du Trésor, comme c'est actuellement le cas). Il suffirait de supprimer ce genre de références disparates lorsqu'elles révèlent effectivement la teneur des délibérations du Cabinet.

Recommandation nº4 : Que la nature du critère d'exception visant les documents confidentiels du Cabinet se fonde sur le fait que la communication d'un document révélerait le contenu des délibérations du Cabinet.

5. Définition du Cabinet

Toutes les exceptions proposées et exclusions actuelles visant les documents confidentiels du Cabinet s'appliquent au Cabinet et à tous ses comités, permanents et spéciaux. Il n'est donc pas nécessaire de modifier le champ d'activité actuel des éléments composant le Cabinet susceptibles de recevoir des documents préparés à leur intention ou créés en leur nom qui constitueraient des documents confidentiels du Cabinet pour lesquels une protection serait justifiée.

Recommandation nº5 : Que soit conservée la définition actuelle du terme « Conseil » au sens où l'entend la *Loi sur l'accès à l'information*, qui englobe le Conseil privé de la Reine pour le Canada, ses comités et le Cabinet et ses comités.

6. Champ d'application de l'exception

L'exclusion fédérale est plus restrictive que n'importe quelle exception prévue dans les lois provinciales. Les différences principales concerneraient d'une part, l'accès aux données de base et aux analyses après qu'une décision eut été prise et, d'autre part, la réduction des délais d'application d'une exception aux documents confidentiels du Cabinet.

Toute nouvelle exception devrait porter essentiellement sur les documents rédigés ou reçus par les membres du Cabinet et les fonctionnaires dans le cadre

de leur participation au processus collectif lié à la prise de décisions du gouvernement et à la formulation de sa politique. Ce sont, en général, les documents suivants :

- ordres du jour, procès-verbaux officiels et non officiels de réunions du Cabinet et de comités du Cabinet et comptes rendus de décisions;
- mémoires ou présentations au Cabinet (y compris les projets) et les documents qui les appuient;
- avant-projets de loi ou de règlement;
- communications entre ministres portant sur des questions portées ou qu'il est prévu de porter devant le Cabinet (y compris les projets de documents);
- les mémoires (ou projets de mémoire) présentés par des représentants du Cabinet en vue de le conseiller;
- le matériel d'information préparé pour les ministres en vue de leur permettre de participer aux discussions du Cabinet (y compris les projets de documents); et
- tout document contenant des renseignements relatifs à la teneur de l'un des documents énumérés ci-dessus, dont la communication révélerait le contenu des délibérations du Cabinet ou de l'un de ses comités.

Il faudrait inclure des exemples des types de documents qui seraient « susceptible(s) de révéler la teneur des délibérations du Cabinet ou de l'un de ses comités ». La liste, cela va de soi, ne devrait pas être exhaustive de sorte que la disposition puisse être adaptée aux éventuels changements qui seront apportés au système des dossiers du Cabinet.

Recommandation nº6 : Que la disposition sur les exceptions applicable aux documents confidentiels du Cabinet prévoie une liste non inclusive, fournie à titre indicatif seulement, des catégories qui pourraient être protégées.

Recommandation nº7 : Que la liste des exemples soit structurée comme suit :

(i) un ordre du jour, procès-verbal ou autre document faisant état de délibérations ou de décisions du Conseil ou de l'un de ses comités;

(ii) un document contenant des options stratégiques ou des recommandations soumises ou qu'il est prévu de soumettre au Conseil ou à l'un de ses comités;

(iii) un document employé en vue ou faisant état de communications ou de discussions entre les ministres sur des questions liées à la prise de

décisions du gouvernement ou à la formulation de sa politique;

(iv) un document d'information préparé à l'intention d'un ministre se rapportant à des questions portées ou qu'il est prévu de porter devant le Conseil ou qui font l'objet de communications ou de discussions mentionnées eb **3.** ci-dessus;

(v) des avant-projets de loi ou de règlement; et

(vi) des documents qui renferment des renseignements relatifs à la teneur d'un des documents mentionnés aux paragraphes *a*) à *e*), si l'information est susceptible de révéler la substance des délibérations du Conseil.

7. Séparer en deux domaines la protection relative aux documents confidentiels du Cabinet

La Loi australienne sur l'accès à l'information distingue les documents du Cabinet et du Conseil exécutif

- des projets de présentations au Cabinet; et
- du matériel d'information destiné à un ministre et se rattachant à une présentation au Cabinet.

Ces documents sont couverts par l'exception visant les documents de travail internes (article 36), qui permet de déterminer si un document peut être considéré, en partie ou en totalité, comme avis et recommandations ou si l'accès à cette information n'est pas dans l'intérêt public. Cela signifie qu'une institution gouvernementale a discrétion pour décider si une information de ce type doit être communiquée.

De la même façon, le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général considère que la protection prévue pour les mémoires destinés à présenter des recommandations au Cabinet ou pour le matériel d'information fourni aux ministres afin qu'ils se préparent aux réunions du Cabinet fait double emploi. L'exception discrétionnaire visant les avis et recommandations prévue à l'article 21 de la *Loi sur l'accès à l'information* protège suffisamment les parties de ce genre de documents faisant état des délibérations du Cabinet.

Si, au premier abord, et il semble que cette protection soit assurée, il est tout de même nécessaire de revenir à la nature spéciale de la protection indispensable au processus collectif de prise de décisions du régime parlementaire. D'autres législatures au Canada, en examinant cette question, ont considéré qu'il convenait d'appliquer deux modes de traitement aux documents confidentiels du Cabinet : l'un impératif, l'autre discrétionnaire. Cela ne signifie pas que l'exception portant sur les avis et les recommandations n'entre pas en ligne de compte lorsqu'un document ne peut constituer ou ne peut plus constituer un

document confidentiel du Cabinet, mais l'application de deux modes de traitement compliquerait, semble-t-il, la prise de décision touchant cette procédure d'exception déjà complexe. Tout recours à une exception discrétionnaire devrait s'appliquer aux documents confidentiels du Cabinet visés par une exception.

Recommandation nº8 : Que les mesures d'exception applicables à certains documents ou certaines parties de documents relatifs à la teneur de documents confidentiels du Cabinet se fonde sur une seule règle d'exception et non à la fois sur la disposition visant les documents confidentiels du Cabinet et sur l'article 21 visant les avis et recommandations.

8. Exceptions à l'exception relative aux documents confidentiels du Cabinet

Un certain nombre d'exceptions à la règle d'exception visant les documents confidentiels du Cabinet sont reconnues dans les lois sur l'accès à l'information de tous les gouvernements et dans divers projets de modification des lois. Nous analysons ci-dessous toutes ces exceptions et nous formulons des recommandations pour chacune d'entre elles.

9. Délais

En raison de la nature objective de toute les mesures de protection prévues pour les documents confidentiels du Cabinet, toutes les lois, sauf la loi australienne, prévoient un délai maximum durant lequel un document ou une partie d'un document peut être considéré comme un document confidentiel du Cabinet. La norme était au départ de 20 ans (fédéral et Ontario). Le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général ont recommandé de réduire le délai à 15 ans, soit la durée maximale de trois législatures. La Colombie-Britannique et l'Alberta ont également adopté cette norme.

Recommandation nº9 : Que le délai durant lequel un document, en partie ou en totalité, peut être considéré comme document confidentiel du Cabinet passe de 20 à 15 ans.

10. Données de base et analyses

Dans le cadre de l'examen visant à déterminer ce qui constitue une protection suffisante des documents confidentiels du Cabinet, y compris celui mené lors de la rédaction du premier projet de loi (C-15), on a suggéré que les données de base et les analyses présentées au Cabinet devaient généralement être accessibles. Il faut noter que cette caractéristique est commune à la législation sur l'accès à l'information de nombreux gouvernements. Et, de fait, même la politique fédérale actuelle régissant la communication de documents

confidentiels du Cabinet précisait que le matériel documentaire qui n'était pas rédigé en vue d'une présentation au Cabinet mais seulement jointe à cette présentation ne devrait pas être exclu du champ d'application de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Toutefois, le projet va au-delà de ce type de documents et couvre d'autres documents exposant des problèmes et des analyses rédigés à l'intention du Cabinet. Une fois que le Cabinet a pris une décision sur une question donnée, ce type d'information devient de nature beaucoup moins délicate et ne devrait pas être considéré comme un document confidentiel du Cabinet. L'Ontario prévoit qu'un document qui ne fait pas état d'options ou de recommandations d'ordre stratégique, mais qui contient du matériel exposant des problèmes et des analyses soumis ou qu'il est prévu de soumettre, pour examen et prise de décision, au Conseil des ministres ou à l'un de ses comités ne constitue plus une information confidentielle du Cabinet une fois que la décision a été prise et rendue. En Colombie-Britannique et en Alberta, l'information contenue dans les données de base et les analyses fournis au Conseil exécutif ou à l'un de ses comités n'est pas considérée comme information confidentielle du Cabinet si :

- la décision a été rendue publique;
- la décision a été rendue; ou
- cinq années ou plus se sont écoulées depuis que la décision a été prise ou considérée.

Cette exception visant les données de base et les analyses est considérée comme l'élément déterminant pour élargir l'accès à l'information sur laquelle s'appuie couramment les travaux du Cabinet sans menacer la confidentialité de ses délibérations. Il s'agit d'un changement important, car il permet d'accroître la responsabilisation du gouvernement et de faire en sorte que le Cabinet obtienne de ses fonctionnaires la meilleure information qui lui sert à prendre des décisions — dans la mesure où cette information pourra faire l'objet d'examen et de commentaires.

La tendance à exclure les données de base et les analyses de la règle d'exception visant les documents confidentiels du Cabinet prévaut dans la majorité écrasante des cas. Il est donc capital que cet élément soit considéré dans toute révision de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Recommandation nº10 : Que toute règle d'exception relative aux documents du Cabinet prévoie également une exception visant les données de base et les analyses, qui se lirait comme suit :

La disposition relative aux documents confidentiels du Cabinet ne s'applique pas à l'information contenue dans un document qui ne fait pas état d'options ou de recommandations d'ordre stratégique, mais qui expose et analyse des problèmes soumis ou qu'il est prévu de soumettre au Conseil ou à l'un de ses comités, pour examen en vue d'une prise de décision, si

- la décision a été rendue publique;
- la décision a été rendue; ou
- quatre années ou plus se sont écoulées depuis que la décision a été prise ou considérée.

Nous avons choisi la norme de quatre ans, dans la mesure où elle est déjà prévue dans les dispositions de la loi fédérale relatives à la divulgation de documents de travail, largement remplacés aujourd'hui par les parties des mémoires au Cabinet qui exposent des problèmes et des analyses.

Recommandation nº11 : Que toute règle d'exception s'appliquant aux documents confidentiels du Cabinet prévoie une exception pour tout document ou partie de document joints à une présentation au Cabinet comprenant des documents qui exposent des problèmes et des analyses rédigés en vue d'être soumis au Cabinet ou à l'un de ses comités.

11. Résumés de décisions

Tous les gouvernements résument les décisions du Cabinet afin de les communiquer au public ou de permettre à leurs institutions de suivre les directives du Cabinet. Ces résumés ne sont pas tous à la disposition du public sous forme de communiqués de presse ou de documents du même type. Il est donc nécessaire de reconnaître que ces résumés ne sont pas considérés comme des documents confidentiels du Cabinet, une fois qu'ils ont été prélevés d'autres documents susceptibles de révéler le contenu des délibérations du Cabinet ou de l'un de ses comités. Ces résumés (p. ex. les circulaires émises par le Conseil du Trésor pour la mise en oeuvre de décisions se rapportant à une nouvelle politique ou à des compressions budgétaires) devraient régulièrement être mis à la disposition du public.

Recommandation nº12 : Que toute règle d'exception applicable aux documents confidentiels du Cabinet prévoie une exception visant les résumés de décisions du Cabinet qui ne contiennent pas de renseignements susceptibles de révéler le contenu des délibérations du Cabinet ou de l'un de ses comités.

12. Le Cabinet comme instance d'appel

De temps en temps, le Cabinet ou l'un de ses comités (p. ex. le Conseil du Trésor) ont une fonction d'instance d'appel, en vertu de telle ou telle loi. On peut avancer que, dans un tel cas, le document se rapportant à une décision mais non aux avis et aux recommandations qui l'appuient devrait être mis à la disposition du public. Ces décisions sont très souvent communiquées au public. Cependant,

il est tout de même nécessaire d'établir une règle générale de façon à ce que de telles décisions ne puissent être traitées comme des documents confidentiels du Cabinet. Cette disposition est prévue dans les lois sur l'accès à l'information de la Colombie-Britannique et de l'Alberta.

Recommandation nº13 : Que toute règle d'exception visant les documents confidentiels du Cabinet prévoie une exception pour l'information contenue dans les comptes rendus de décisions prises par le Cabinet ou l'un de ces comités lors d'un appel en vertu de la Loi.

13. Divulgation avec le consentement du Cabinet

Par convention, les premiers ministres et anciens premiers ministres contrôlent l'accès aux documents confidentiels du Cabinet de leur administration. Les ministres et anciens ministres contrôlent l'accès aux documents se rapportant à la prise de décisions du gouvernement ou à la formulation de sa politique. La politique fédérale prévoit que le Cabinet ou le Premier ministre a la discrétion de rendre un document confidentiel du Cabinet accessible au public. Les ministres concernés peuvent exercer cette discrétion pour les documents employés en vue ou faisant état de communications ou de discussions entre ministres sur des questions liées à la prise de décisions du gouvernement ou à la formulation de sa politique.

En Ontario, l'alinéa 12(2)*b*) reconnaît au Conseil des ministres le pouvoir de lever la confidentialité d'un document du Cabinet, lorsque ce document a été préparé sous ses auspices. Ce consentement ne fait pas partie des pratiques courantes ou normales, mais le Commissaire à l'information et à la protection des renseignements personnels de cette province a recommandé de l'utiliser dans les cas où des propositions ou des projets de loi ou de règlements déjà divulgués, pour consultation, à certaines parties, mais dont l'accès a été refusé à d'autres parce que les documents tombent sous le coup de l'exception touchant les documents confidentiels du Cabinet. Selon le Commissaire à l'information, le consentement du Conseil des ministres peut supprimer cette inégalité de l'accès à l'information. Le Cabinet peut, à d'autres occasions, vouloir donner son consentement à la divulgation de renseignements considérés comme faisant partie des documents confidentiels du Cabinet. Les mêmes règles peuvent s'appliquer à un ministre ou à un groupe de ministres après communication d'une décision du gouvernement ou formulation d'une de ses politiques. Dans la mesure où le consentement du Cabinet, du Premier ministre ou d'un ministre diffère de la convention actuelle sur la divulgation des documents confidentiels du Cabinet, il conviendrait d'ajouter un alinéa à la disposition sur la règle d'exception visant les documents confidentiels du Cabinet, afin de reconnaître l'existence de la procédure par laquelle un premier ministre ou un ministre peut consentir à la divulgation d'un document.

Recommandation nº14 : Que toute règle d'exception visant les documents confidentiels prévoie une exception pour tout document destiné au Cabinet ou se rapportant à ses travaux, si le Cabinet consent à ce qu'on le communique.

14. Communication pour raisons d'intérêt public

La divulgation pour raisons d'intérêt public est un problème très vaste et fondamental en tant que tel, qui relève directement de la *Loi sur l'accès à l'information*. Il suffit de dire à ce sujet que la divulgation pour raisons d'intérêt public a été intégrée à la plupart des textes de loi récents sur l'accès à l'information du Canada et il faudra examiner ce point soigneusement dans toute révision de la Loi fédérale. L'Ontario a été la première province à introduire une dérogation pour raisons d'intérêt public dans sa législation. De façon générale, elle prévoit que, quel que soit le contenu de toutes les autres dispositions, le chef d'une institution gouvernementale doit, dès que c'est possible, divulguer tout document au public ou aux personnes concernées s'il a des motifs raisonnables et probables de croire qu'une telle divulgation sert l'intérêt public. La dérogation s'étend aux documents du Cabinet mais la notion d'intérêt public est restreinte, puisque la dérogation ne s'applique qu'à un document qui révélerait un préjudice « grave » (« grave harm ») causé à l'environnement, à la sécurité ou la santé. (*Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, article 11). La législation ontarienne a également inclus une dérogation pour raisons d'intérêt public dans plusieurs de ses dispositions d'exclusion, mais les documents confidentiels du Cabinet ne sont pas visés (article 23).

La Colombie-Britannique et l'Alberta élargissent la disposition de base de la Loi ontarienne en prévoyant la divulgation de l'information au public, à un groupe concerné, à une personne ou à l'auteur d'un recours en vertu de la Loi lorsqu'un risque de préjudice «important» (« significant harm ») menace l'environnement, la santé ou la sécurité du public ou lorsque la divulgation sert *clairement* l'intérêt public (article 25 de la *Freedom of Information and Protection of Privacy Act* de la Colombie-Britannique et article 31 de la *Freedom of Information and Protection of Privacy Act* de l'Alberta).

Très peu de décisions rendues en vertu des lois provinciales sur l'accès à l'information ont trait à la communication d'information pour raisons d'intérêt public, et la plupart d'entre elles se rapportent à la protection de l'environnement, de la santé et de la sécurité publiques. Il n'y en a aucune sur l'intérêt public dans la divulgation de documents confidentiels du Cabinet. Le moins que l'on puisse dire est que la dérogation pour raisons d'intérêt public ne donne pas lieu à la divulgation d'une multitude de documents confidentiels du Cabinet. Cela devrait rassurer ceux qui craignent que de telles dispositions menacent gravement la protection de la confidentialité du processus de prise de décisions du Cabinet.

En même temps, il est très difficile de défendre le principe de non-divulgation de l'information, qu'il s'agisse de documents confidentiels du Cabinet ou d'autres, faisant état d'un risque de préjudice *grave* ou *important* menaçant l'environnement, la santé ou la sécurité publiques ou dont la divulgation servirait *clairement* l'intérêt public. Les critères demeurent très élevés et l'information susceptible de correspondre à cette définition serait le plus souvent rendue

publique ou communiquée aux groupes ou aux personnes concernées sans qu'ils doivent avoir recours à une demande d'accès.

Recommandation nº15 : Que toute règle d'exception visant les documents confidentiels soit assujettie à une disposition visant la communication pour raisons d'intérêt public, et que cette disposition prenne de préférence la forme de l'article introduit dans les lois de la Colombie-Britannique et de l'Alberta sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels.

15. Restrictions relatives à l'examen et à l'évaluation des documents confidentiels du Cabinet

On reconnaît généralement le caractère particulier des documents confidentiels du Cabinet en limitant le nombre d'agents indépendants relevant du Parlement qui y ont accès, les examinent et prennent des décisions sur l'accès du public à ces documents, et en stipulant que ces agents doivent avoir un certain niveau hiérarchique. Cette procédure, pleine de sagesse, permet de respecter le principe général de confidentialité des délibérations du Cabinet.

La nature des mécanismes d'examen dépend toutefois de ce que sera la structure globale de l'examen dans le cadre de la *Loi sur l'accès à l'information*, une fois qu'elle sera révisée. Si la Loi n'est pas modifiée, le Commissaire à l'information jouant le rôle d'ombudsman lorsque l'accès à l'information est refusé, il faut donner suite aux recommandations du Comité permanent. Le Comité a recommandé que le refus de communiquer des documents confidentiels du Cabinet ne soit pas transmis au Commissaire à l'information, mais plutôt traité directement par le juge en chef adjoint de la Cour fédérale. Cette façon de procéder serait non seulement extrêmement conflictuelle et coûteuse, mais représenterait aussi une lourde charge pour le juge en chef adjoint. Il semble que certaines considérations pratiques justifient le fait que le Commissaire à l'information soit autorisé à étudier ce type de refus, comme il étudie tous les autres refus. Le Commissaire à l'information devrait toutefois être tenu de limiter la délégation de ses pouvoirs d'enquête, comme le stipulent certaines dispositions se rapportant aux affaires extérieures et à la défense, aux termes du paragraphe 59(2) de la *Loi sur l'accès à l'information*. S'il y a appel devant la Cour fédérale, l'affaire devra être entendue par le juge en chef adjoint, comme l'exige également l'article 52 sur les affaires extérieures et la défense.

Recommandation nº16 : Que soit incluse dans toute modification à la *Loi sur l'accès à l'information* une disposition limitant le pouvoir de délégation du Commissaire à l'information et que seulement quatre fonctionnaires ou employés du Commissariat à l'information soient autorisés à étudier les refus d'accès aux documents confidentiels du Cabinet; que, en cas d'appel devant la Cour fédérale, la Loi révisée précise que l'affaire sera entendue par le juge en chef adjoint, conformément aux dispositions de l'article 52 de la Loi.

16. Proposition de disposition d'exception relative aux documents

confidentiels du Cabinet

Recommandation n°17 : Que l'on modifie l'exception relative aux documents confidentiels du Cabinet de la manière suivante :

1. Le chef de l'institution gouvernementale refusera de communiquer tout document susceptible de révéler le contenu des délibérations du Conseil privé de la Reine pour le Canada, tel que, sans toutefois limiter la portée générale de ce qui précède :

   a) un ordre du jour, un procès-verbal ou un document faisant état de délibérations ou de décisions du Conseil ou de l'un de ses comités;

   b) un document contenant des options ou des recommandations stratégiques soumises ou qu'il est prévu de soumettre au Conseil ou à ses comités;

   c) un document d'information employé en vue ou faisant état de communications ou de discussions entre ministres sur des questions liées à la prise de décisions du gouvernement ou à la formulation de sa politique;

   d) un document d'information destiné à un ministre sur des questions portées ou qu'il est prévu de porter devant le Conseil ou qui font l'objet de communications ou de discussions dont il est question en *c*) ci-dessus;

   e) des projets de politiques ou de règlements;

   f) des documents contenant des renseignements relatifs à la teneur d'un document qui entre dans la catégorie dont il est question aux paragraphes de *a*) à *e*) ci-dessus, si les renseignements révèlent le contenu des délibérations du Conseil.

2. Le paragraphe 1) ne s'applique pas :

   a) à un document remontant à 15 ans ou plus;

   b) à un document, ou à une partie de document, rendant compte d'une décision du Conseil prise suite à un appel en vertu d'une loi fédérale;

   c) à un document, ou à une partie de document, ne traitant ni d'options ni de recommandations stratégiques et exposant des problèmes et des analyses soumis ou qu'il est prévu de soumettre au Conseil ou à ses comités, pour examen et prise de décision, si :

      i) la décision a été rendue publique;

ii) la décision a été rendue;

iii) quatre ans ou plus se sont écoulés depuis que la décision a été prise ou considérée.

d) à un document, ou à une partie de document, joint à une présentation au Cabinet exposant des problèmes ou des analyses qui n'a pas été créé en vue d'être soumis à l'examen du Cabinet ou de l'un de ses comités.

e) aux résumés de décisions du Cabinet ne contenant aucun renseignement susceptible de révéler le contenu des délibérations du Conseil.

f) à un document, ou à une partie de document, destiné au Cabinet ou se rapportant à ses travaux, si le Cabinet consent à ce qu'on le communique.

3. Aux fins des paragraphes (1) et (2), le terme « Conseil » désigne le Conseil privé de la Reine pour le Canada, les comités du Conseil privé de la Reine pour le Canada, le Cabinet et les comités du Cabinet.

Annexe A

La *Loi sur l'accès à l'information* et les documents confidentiels du Cabinet
Examen de nouvelles approches

Comparaison entre les dispositions relatives à la protection des documents confidentiels du Cabinet

Comparaison entre les dispositions relatives à la protection des documents confidentiels du Cabinet

	Loi ou projet					
	L.A.I.	**Ontario**	**Une question à deux volets**	**Colombie-Britannique**	**Alberta**	**Australie**
Nature de la protection :						
Exclusion	oui	non	non	non	non	non
Exception	non	oui	oui	oui	oui	oui
Impérative	oui	oui	non, discrétion	oui	oui	oui
Crit. objectif, documents	oui	partiel	partiel	non	non	partiel
Crit. objectif, révèlent le contenu des délibérations	non	oui	oui	oui	oui	partiel, une part
Préjudice	non	non	non	non	non	non
S'applique au Cabinet	oui	oui	oui	oui	oui	oui
S'applique aux comités	oui	oui	oui	oui	oui	oui
Documents protégés :						
Mémoires et présentations	oui	oui	traiter comme avis et recommandations (discrétion)	oui	oui	oui
Projets de mémoires et de présentations	oui	oui	traiter comme avis et recommandations (discrétion)	oui	oui	traiter comme avis et recommandations (discrétion)
Documents de travail	oui, mais ne sont plus utilisés actuellement	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.
Ordres du jour	oui	oui	oui	oui	oui	oui

	Loi ou projet					
	L.A.I.	**Ontario**	**Une question à deux volets**	**Colombie-Britannique**	**Alberta**	**Australie**
Procès-verbaux et comptes rendus de décisions	oui	oui	oui	oui	oui	oui
Communications entre ministres sur des questions liées à la prise de décisions du gouvernement ou à la formulation de sa politique	oui	oui	oui	oui	oui (documentation divulguée une fois que la décision a été rendue publique, rendue ou après cinq ans)	oui traiter comme avis et recommand-ations (discrétion)
Notes d'information aux ministres sur les questions qui sont portées ou qu'il est prévu de porter devant le Cabinet	oui	oui	traiter comme avis et recommand-ations (discrétion)	oui	oui	traiter comme avis et recommand-ations (discrétion)
Données de base et analyses soumises au Cabinet ou préparés en vue d'une présentation au Cabinet	oui	oui, jusqu'à ce qu'une décision soit prise et rendue	oui, jusqu'à ce qu'une décision soit prise	oui, jusqu'à ce qu'une décision soit rendue publique ou rendue, ou après cinq ans	oui, jusqu'à ce qu'une décision soit rendue publique ou rendue, ou après cinq ans	oui
Données de base et analyses qui ne sont pas préparées à l'intention du Cabinet mais sont joints à une présentation	non	non	non	non	non	non
Recommandations et avis préparés à l'extérieur du processus du Cabinet mais inclus dans un document du Cabinet	non	non	non	non	non	non
Projet de loi	oui	oui	oui	oui	oui	oui

	Loi ou projet					
	L.A.I.	**Ontario**	**Une question à deux volets**	**Colombie-Britannique**	**Alberta**	**Australie**
Projet de règlement	oui	oui	oui	oui	oui	oui
Résumé ou moyen de communication des décisions du Cabinet	non	non	non	non	non	non
Documents communiquant à l'interne les ordres du jour ou les décisions du Cabinet	oui	oui	oui	oui	oui	traiter comme avis et recommandations (discrétion)
Documents contenant des renseignements relatifs à la teneur des documents confidentiels	oui, toutes les références	oui, mais seulement s'ils révèlent le contenu des délibérations	oui, mais seulement s'ils révèlent le contenu des délibérations	oui, mais seulement s'ils révèlent le contenu des délibérations	oui, mais seulement s'ils révèlent le contenu des délibérations	oui, mais seulement s'ils révèlent le contenu des délibérations
liste non exhaustive des documents	oui	oui	oui	oui	oui	oui
Cas où la protection ne s'applique pas :						
Délai	oui, 20 ans	oui, 20 ans	oui, 15 ans	oui, 15 ans	oui, 15 ans	non
Données de base et analyses	non	oui, une fois que la décision a été prise et rendue	oui, une fois que la décision a été prise	oui, une fois que la décision a été prise ou rendue, ou après cinq ans	oui, une fois que la décision a été prise ou rendue, ou après cinq ans	non
Décision du Cabinet en tant qu'instance d'appel	non	non	non	oui	oui	oui
Consentement du Cabinet à la communication de certains renseignements	oui	oui	non	non	non	non
Raisons d'intérêt	non	oui,	non	oui, intérêt	oui, intérêt	non

	Loi ou projet					
	L.A.I.	**Ontario**	**Une question à deux volets**	**Colombie-Britannique**	**Alberta**	**Australie**
public		préjudice grave à l'environnement, à la santé et à la sécurité publique		général du public (préjudice important et si la communication est clairement dans l'intérêt public)	général du public (préjudice important et si la communication est clairement dans l'intérêt public)	
Restrictions s'appliquant à l'examen et à l'évaluation :	s.o.	Commissaire et commissaire adjoint à l'information et à la protection de la vie privée	juge en chef adjoint de la Cour fédérale	Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée	Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée	non